

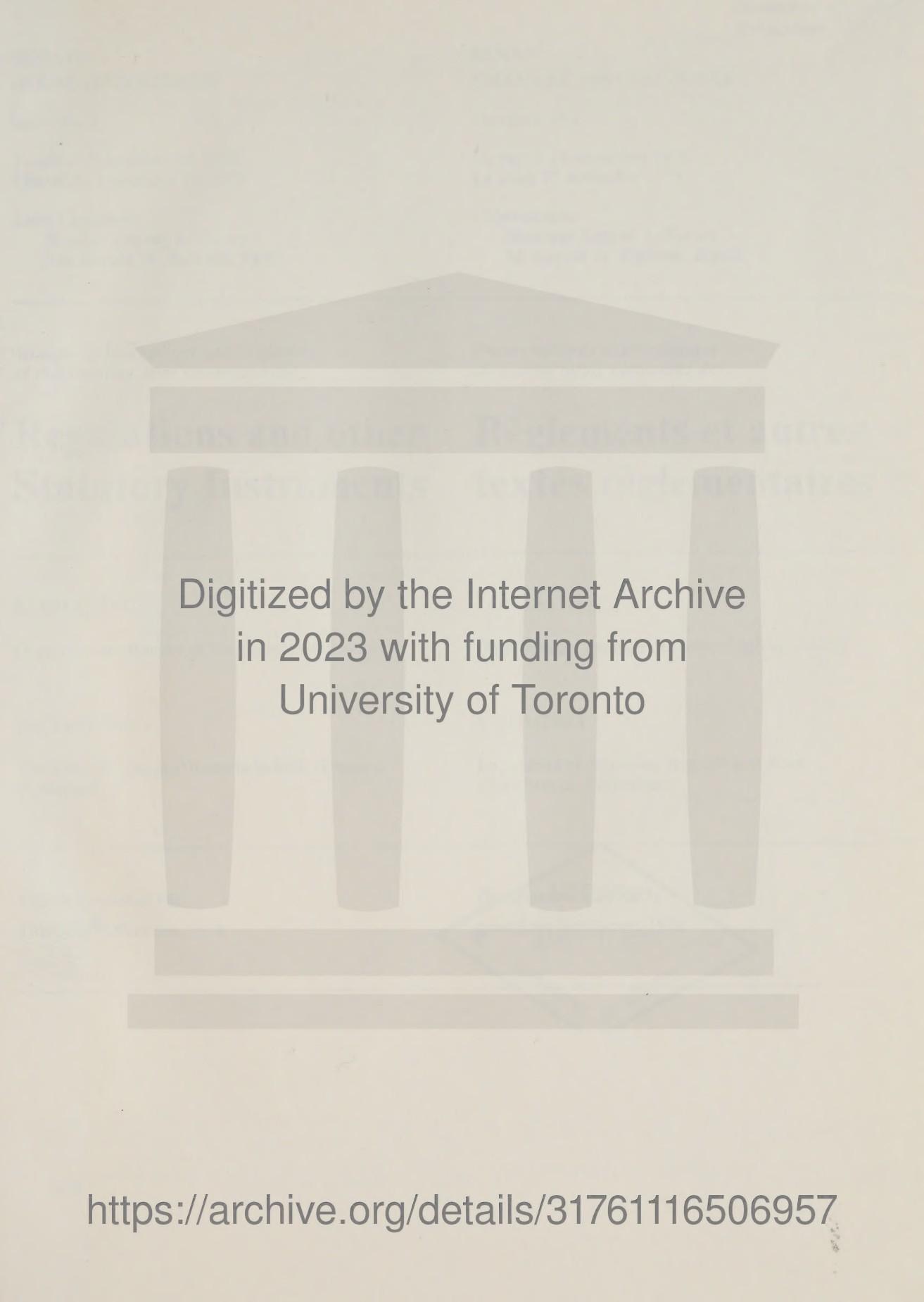
A standard linear barcode is located in the top left corner of the white label. It consists of vertical black bars of varying widths on a white background.

31761116506957

Government  
Publications

Government  
Publications





Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116506957>



8827

SENATE  
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 1

Tuesday, November 14, 1978  
Thursday, November 23, 1978

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 1

Le mardi 14 novembre 1978  
Le jeudi 23 novembre 1978

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on

# Regulations and other Statutory Instruments

RESPECTING:

Organization, Review of Statutory Instruments.

INCLUDING:

The First and Second Reports to both Houses of  
Parliament.

Fourth Session of the  
Thirty-ninth Parliament, 1978

Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des

# Règlements et autres textes réglementaires

CONCERNANT:

Organisation, examen des textes réglementaires.

Y COMPRIS:

Le premier et deuxième rapports aux deux  
Chambres du Parlement.



STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY  
INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators:

Asselin	Godfrey	
Forsey	Lafond	

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Baker (Grenville-Carleton)	Brewin	
Baldwin	Daudlin	
Béchard	Hnatyshyn	

Pursuant to a motion in the Senate on Wednesday, November 15, 1978, the name of the Honourable Senator Marshall was added to the list of Senators serving on the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments.

Pursuant to S.O. 65(4)(b)

On Tuesday, November 14, 1978:

Mr. Dawson replaced Mr. Daudlin.

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÉGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Marshall	Yuzyk
Riley	

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

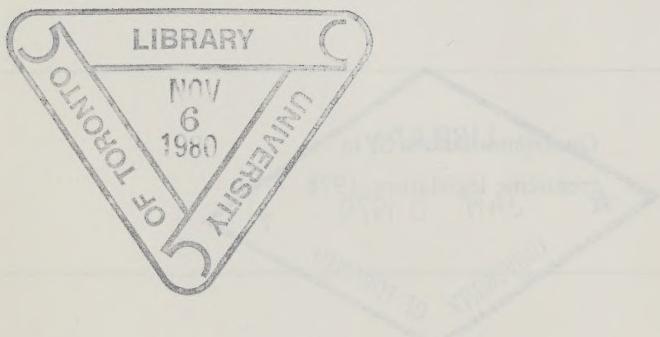
Holt (Mrs.)	Leblanc (Laurier)
Joyal	McKinley
Lambert (Bellechasse)	Robinson

Conformément à la motion au Sénat le mercredi 15 novembre 1978, le nom de l'honorable sénateur Marshall est ajouté à la liste des sénateurs faisant partie du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement

Le mardi 14 novembre 1978:

M. Dawson remplace M. Daudlin.



Published under authority of the Senate and the Speaker  
of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services  
Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la  
Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada Approvisionnements et Service  
Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

**ORDERS OF REFERENCE****STATUTORY**

Extract from the *Statutory Instruments Act*—1970-71-72 c. 38:

26. Every statutory instrument issued, made or established after the coming into force of this Act, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph (d) of section 27, shall stand permanently referred to any Committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

**OF THE SENATE**

Tuesday, October 24, 1978

The Honourable Senator Petten moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That a Message be sent to the House of Commons by one of the Clerks at the Table to inform that House that the Honourable Senators Asselin, Forsey, Godfrey, Lafond, Riley and Yuzyk have been appointed to act on behalf of the Senate as Members of a Joint Committee of both Houses on Regulations and other Statutory Instruments.

The question being put on motion, it was—

Resolved in the affirmative.

**ORDRES DE RENVOI****STATUTAIRE**

Extrait de la *Loi sur les textes réglementaires*—1970-1971-1972 c. 38:

26. Tout texte réglementaire établi après l'entrée en vigueur de la présente loi, autre qu'un texte pour lequel ont été établis, en application de l'alinéa d) de l'article 27, des règlements empêchant d'en faire l'examen et d'en obtenir copie, est soumis en permanence à tout comité de la Chambre du Parlement qui peut être établi aux fins d'étudier et de vérifier les textes réglementaires.

**DU SÉNAT**

Le mardi 24 octobre 1978

L'honorable sénateur Petten propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.,

Qu'un message soit transmis à la Chambre des communes, par un des greffiers au bureau, pour l'informer que les honorables sénateurs Asselin, Forsey, Godfrey, Lafond, Riley et Yuzyk ont été désignés pour agir comme représentants du Sénat au sein du Comité mixte des deux Chambres au sujet des règlements et autres textes réglementaires.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

## REPORTS TO BOTH HOUSES

To the Senate: Monday, November 20, 1978

To the House of Commons: Thursday, November 16, 1978

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

## FIRST REPORT

Your Committee recommends: That its quorum be fixed at seven (7) members, provided that both Houses are represented, whenever a vote, resolution or other decision is taken, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings and receive evidence so long as four (4) members are present, provided that both Houses are represented;

That the Committee have power to engage the services of such expert staff, and such stenographic and clerical staff as may be required.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 1*) is tabled.

Respectfully submitted,

*Le coprésident*

Eugene A. Forsey

*Joint Chairman*

*Le vice-président*

Kenneth Robinson

*Vice-Chairman*

(Concurred in the Senate on Wednesday, November 22, 1978)

(Concurred in the House of Commons on Tuesday, November 21, 1978)

## RAPPORTS AUX DEUX CHAMBRES

Au Sénat: Le lundi 20 novembre 1978

A la Chambre des communes: Le jeudi 16 novembre 1978

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

## PREMIER RAPPORT

Le Comité recommande: Que le quorum soit de sept (7) membres à condition que les deux Chambres soient représentées au moment d'un vote, d'une résolution ou de toute autre décision et que les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions et à entendre des témoignages dès que quatre (4) membres sont présents, à condition que les deux Chambres soient représentées;

Que le Comité soit habilité à retenir les services de tout le personnel spécialisé et de tous sténographes ou personnel de soutien nécessaires.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicule n° 1*) est déposé.

Respectueusement soumis,

(Agréé par le Sénat le mercredi 22 novembre 1978)

(Agréé par la Chambre des communes le mardi 21 novembre 1978)

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

## SECOND REPORT

Your Committee submits again to both Houses of Parliament the criteria it will use for the review and scrutiny of Statutory Instruments:

Whether any Regulation or other Statutory Instruments within its terms of reference, in the judgment of the Committee:

1. (a) is not authorized by the terms of the enabling statute, or, if it is made pursuant to the prerogative, its terms are not in conformity with the common law; or

(b) does not clearly state therein the precise authority for the making of the Instrument;

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

## DEUXIÈME RAPPORT

Votre Comité fait de nouveau part aux deux Chambres du Parlement des critères d'examen et d'évaluation des textes réglementaires qu'il utilisera:

Si un règlement ou autre texte réglementaire relevant de sa compétence, de l'avis du Comité:

1. a) n'est pas autorisé par les dispositions de la loi habilitante, ou si, étant établi en vertu de la prérogative, ses termes ne sont pas conformes au droit coutumier; ou

b) n'indique pas clairement en vertu de quelle autorisation précise le texte est établi;

2. has not complied with the provisions of the *Statutory Instruments Act* with respect to transmittal, recording, numbering or publication;
3. (a) has not complied with any tabling provision or other condition set forth in the enabling statute; or
- (b) does not clearly state therein the time and manner of compliance with any such condition;
4. makes some unusual or unexpected use of the powers conferred by the enabling statute or by the prerogative;
5. trespasses unduly on the rights and liberties of the subject;
6. (a) tends directly or indirectly to exclude the jurisdiction of the Courts without explicit authorization therefor in the enabling statute; or
- (b) makes the rights and liberties of the subject dependent on administrative discretion rather than on the judicial process;
7. purports to have retroactive effect where the enabling statute confers no express authority so to provide or, where such authority is so provided, the retroactive effect appears to be oppressive, harsh or unnecessary;
8. appears for any reason to infringe the rule of law or the rules of natural justice;
9. provides without good and sufficient reason that it shall come into force before registration by the Clerk of the Privy Council;
10. in the absence of express authority to that effect in the enabling statute or prerogative, appears to amount to the exercise of a substantive legislative power properly the subject of direct parliamentary enactment, and not merely to the formulation of subordinate provisions of a technical or administrative character properly the subject of delegated legislation;
11. without express provision to the effect having been made in the enabling statute or prerogative, imposes a fine, imprisonment or other penalty, or shifts the onus of proof of innocence to the person accused of an offence;
12. imposes a charge on the public revenues or contains provisions requiring payment to be made to the Crown or to any other authority in consideration of any license or service to be rendered, or prescribes the amount of any such charge or payment, without express authority to that effect having been provided in the enabling statute or prerogative;
13. is not in conformity with the *Canadian Bill of Rights*;
14. is unclear in its meaning or otherwise defective in its drafting;
2. ne s'est pas conformé aux dispositions de la *Loi sur les textes réglementaires*, soit sur le plan de la transmission, de l'enregistrement, de la numérotation ou de la publication;
3. a) ne s'est pas conformé à toute disposition concernant le dépôt du texte, ou toute autre condition prescrite dans la loi habilitante; ou
- b) n'indique pas clairement la date et la manière dont il s'est conformé à l'une quelconque des conditions;
4. utilise de manière inhabituelle ou inattendue les pouvoirs que lui confère la loi habilitante ou la prérogative;
5. empiète indûment sur les droits et libertés du sujet;
6. a) tend directement ou indirectement à exclure la juridiction des tribunaux sans autorisation expresse à cet effet dans la loi habilitante; ou
- b) assujettit les droits et les libertés du sujet au pouvoir discrétionnaire de l'administration plutôt qu'au processus judiciaire;
7. implique un effet rétroactif sans que la loi habilitante ne lui en confère l'autorisation expresse ou, lorsque cette autorisation est accordée, se donne un effet rétroactif apparemment oppressif, rigoureux ou inutile;
8. paraît pour une raison quelconque enfreindre le principe de la légalité ou les règles de justice naturelle;
9. stipule sans raison bonne et suffisante qu'il entre en vigueur avant d'être enregistré par le greffier du Conseil privé;
10. en l'absence d'autorisation formelle à cet effet dans la loi habilitante ou la prérogative, semble équivaloir à l'exercice d'un pouvoir législatif de fond devant faire l'objet d'un décret parlementaire, et non pas seulement à la formulation de dispositions subordonnées d'une nature technique ou administrative devant être l'objet de législation déléguée;
11. sans qu'une disposition formelle à cet effet fasse partie de la loi habilitante ou de la prérogative, impose une amende, emprisonnement ou une autre peine, ou impose à la personne accusée d'une infraction le fardeau de prouver son innocence;
12. impose des frais au Trésor public ou comprend des dispositions exigeant d'effectuer un paiement à la Couronne ou à toute autre autorité en retour de la délivrance d'un permis ou d'un service, ou prescrit le montant de l'un quelconque de ces frais ou paiements, sans que la loi habilitante ou la prérogative stipule une autorisation formelle à cet effet;
13. n'est pas conforme à la *Déclaration canadienne des droits*;
14. est d'une signification obscure ou est autrement défective dans sa rédaction;

15. for any other reason requires elucidation as to its form or purport.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 1*) is tabled.

Respectfully submitted,

15. pour toute autre raison, nécessite des éclaircissements quant à sa forme ou sa teneur.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicule n° 1*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*Le coprésident*

Eugene A. Forsey

*Joint Chairman*

*Le vice-président*

Kenneth Robinson

*Vice-Chairman*

(Concurred in the Senate on Thursday, November 23, 1978)

(Agréé par le Sénat le jeudi 23 novembre 1978)

(Concurred in the House of Commons on Tuesday, November 21, 1978)

(Agréé par la Chambre des communes le mardi 21 novembre 1978)

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

TUESDAY, NOVEMBER 14, 1978

(1)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 8:30 o'clock p.m., this day, for the purpose of organization.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Asselin, Forsey, Godfrey and Riley.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Baker (*Grenville-Carleton*), Baldwin, Béchard, Hnatyshyn, Holt (Mrs.), McKinley, Robinson and Dawson.

The Joint Clerk of the Committee presided over the election of the Joint Chairmen.

Mr. Robinson moved, seconded by Mr. Baker,—That Senator Forsey do take the Chair of the Committee as Joint Chairman.

The question being put on the motion, it was agreed to.

The Clerk of the Committee declared Senator Forsey duly elected Joint Chairman of the Committee.

Mr. Béchard moved, seconded by Mrs. Holt,—That Mr. Baldwin do take the Chair of the Committee as Joint Chairman.

The question being put on the motion, it was agreed to.

The Clerk of the Committee declared Mr. Baldwin duly elected Joint Chairman of the Committee.

The Joint Chairmen presiding:

Mr. Baker moved, seconded by Mr. Hnatyshyn,—That Mr. Robinson be Vice-Chairman of the Committee.

The question being put on the motion, it was agreed to.

Mr. Baker moved,—That the Joint Chairmen and four other members appointed by the Joint Chairmen after the usual consultations do compose the Sub-committee on Agenda and Procedure.

The question being put on the motion, it was agreed to.

*It was agreed,*—That the Committee print 1,000 copies of its Minutes of Proceedings and Evidence.

*It was agreed,*—That the Committee do purchase for its own use such publications as may be required.

*It was agreed,*—That the Joint Chairmen report to their respective Houses recommending that:

—the quorum of this Committee be fixed at seven (7) members, provided that both Houses are represented, whenever a vote, resolution or other decision is taken, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings and receive evidence so long as four (4) members are present, provided that both Houses are represented;

—the Committee have power to retain and engage the services of such expert staff and such stenographic and clerical staff as may be required.

**PROCÈS-VERBAL**

LE MARDI 14 NOVEMBRE 1978

(1)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires tient aujourd'hui à 20 h 30 sa séance d'organisation.

*Membres du Comité présents:*

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Asselin, Forsey, Godfrey et Riley.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Baker (*Grenville-Carleton*), Baldwin, Béchard, Hnatyshyn, Holt (Mme), McKinley, Robinson et Dawson.

Le greffier du Comité préside à l'élection des coprésidents.

M. Robinson propose, appuyé par M. Baker, que le sénateur Forsey soit nommé coprésident du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Comité déclare le sénateur Forsey dûment élu coprésident du Comité.

M. Béchard propose, appuyé par Mme Holt, que M. Baldwin soit nommé coprésident du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Comité déclare M. Baldwin dûment élu coprésident du Comité.

Sous la présidence des coprésidents;

M. Baker propose, appuyé par M. Hnatyshyn, que M. Robinson soit nommé vice-président du Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

M. Baker propose que les coprésidents et quatre autres membres nommés par les coprésidents après les consultations habituelles forment le sous-comité du programme et de la procédure.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

*Il est convenu,*—Que le Comité fasse imprimer 1,000 exemplaires de ses procès-verbaux et témoignages.

*Il est convenu,*—Que le Comité achète, pour son propre usage, les publications qui peuvent lui être nécessaires.

*Il est convenu,*—Que les coprésidents fassent rapport à leur Chambre respective à savoir:

—que le quorum soit de sept (7) membres à condition que les deux Chambres soient représentées au moment d'un vote, d'une résolution ou de toute autre décision et que les coprésidents soient autorisés à tenir des réunions et à entendre des témoignages dès que quatre (4) membres sont présents, à condition que les deux Chambres soient représentées;

—que le Comité soit habilité à retenir les services de tout le personnel spécialisé et de tous sténographes ou personnel de soutien nécessaires.

That the Joint Chairman representing the Senate report to his House recommending that the Committee be empowered to sit during sittings and adjournments of the Senate.

Mr. Robinson moved, seconded by Mr. Béchard that the matter of a proposal that Standing Orders of the House and Rules of the Senate be amended to provide that where any bill referred to a Standing Committee contains a part dealing with the power to make regulations, that part shall stand referred to the Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments for review and report, be referred to the Subcommittee on Agenda and Procedure for further consideration.

After debate, the question being put on the motion it was agreed to.

Mr. Robinson moved,—That the criteria used by this Committee in its Review of Statutory Instruments be reported to both Houses of Parliament for approval.

The question being put on the motion, it was agreed to.

At 9:15 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

THURSDAY, NOVEMBER 23, 1978

(2)

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:10 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, Senator Eugene A. Forsey and Mr. Gerald W. Baldwin, presiding.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Riley.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Baker (*Grenville-Carleton*), Baldwin, Béchard and McKinley.

*In attendance:* Mr. G. C. Eglington and Miss Lise Mayrand Counsel to the Committee.

The Committee began consideration of its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38, which is as follows:

26. Every Statutory instrument issued, made or established after the coming into force of this Act, other than an instrument the inspection of which and the obtaining of copies of which are precluded by any regulations made pursuant to paragraph (d) of section 27, shall stand permanently referred to any Committee of the House of Commons, of the Senate or of both Houses of Parliament that may be established for the purpose of reviewing and scrutinizing statutory instruments.

It was agreed that the text of a motion relating to an amendment of the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House be presented to Parliament for discussion during an allotted day.

On SOR/72-263 Sale of Postage Stamps Regulations

*It was agreed,*—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of

Que le coprésident représentant le Sénat fasse rapport à sa Chambre en recommandant que les Comités soient autorisés à siéger durant les séances du Sénat et lorsque ce dernier ne siège pas.

M. Robinson propose, appuyé par M. Béchard, que la proposition voulant que le Règlement de la Chambre et le Règlement du Sénat soient modifiés de façon que, si un bill dont il est fait mention à un Comité permanent contient une partie qui traite du pouvoir de promulguer des règlements, la partie soit soumise au Comité permanent des règlements et autres textes réglementaires pour qu'il l'étudie et en fasse rapport, soit renvoyée au sous-comité du programme et de la procédure pour étude plus approfondie.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

M. Robinson propose que les critères utilisés par le Comité dans sa révision des textes réglementaires soient soumis aux deux Chambres au Parlement pour fins d'approbation.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

A 21 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

LE JEUDI 23 NOVEMBRE 1978

(2)

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 10 sous la présidence du sénateur Eugene A. Forsey et de M. Gerald W. Baldwin (coprésidents).

*Membres du Comité présents:*

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Riley.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Baker (*Grenville-Carleton*), Baldwin, Béchard et McKinley.

*Aussi présents:* M. G. C. Eglington et M<sup>e</sup> Lise Mayrand, conseiller du Comité.

Le Comité entreprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38, que voici:

26. Tout texte réglementaire établi après l'entrée en vigueur de la présente loi, autre qu'un texte pour lequel ont été établis, en application de l'alinéa d) de l'article 27, des règlements empêchant d'en faire l'examen et d'en obtenir copie, est soumis en permanence à tout comité de la Chambre des communes, du Sénat ou des deux Chambres du Parlement qui peut être établi aux fins d'étudier et de vérifier les textes réglementaires.

Il est convenu que le texte d'une motion ayant trait à un amendement du Règlement du Sénat et du Règlement de la Chambre soit présentée au Parlement pour étude à une date fixée au préalable.

DORS/72-263—Règlement concernant la vente de timbres-poste,

*Il est convenu,*—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du

Post Office with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/76-8, Railway Advance Payment Regulations SOR/76-24, SOR/77-490 Gasoline Excise Tax Regulations, amendments SOR/73-104 Public Servants Inventions Regulations.

On SOR/77-346, SOR/77-465, SOR/77-469, SOR/78-4, SOR/78-535, SOR/78-692, Foreign Ownership of Land (Temporary) Regulations, and amendments.

*It was agreed,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Justice with respect to certain comments by the Committee.*

The Committee considered SOR/78-83 Feed Grain Reserve Stock Regulations, amendment SOR/77-369 Saskatchewan Milk Marketing Levies Order, amendment SOR/77-373 British Columbia Milk Marketing Levies Order, amendment.

SOR/77-513—Romania Claims Fund Regulations, amendment

SOR/77-1127, SOR/78-560—Canada Labour Standards Regulations, amendments

SOR/78-16—Provisional Investment Valuation Reserve Regulations (British Companies)

SOR/78-17—Provisional Investment Valuation Reserve Regulations (Canadian Companies)

SOR/78-24, SOR/78-571—Canadian Wheat Board Regulations, amendments

SOR/78-34—Prince Rupert Water Tariff By-law, amendment

SOR/78-41—Harbour Dues Tariff By-law, amendment

SOR/78-74—Ambient Air Quality Objectives, No. 3

SOR/78-86—Currency Exchange for Customs Valuation Regulations

SOR/78-87, SOR/78-176, SOR/78-539—Customs Duties Drawback Regulations

SOR/78-88—Handicraft Goods Order, amendment

SOR/78-175—Exemption from Charges (Canadian Fuel Marketers Ltd.) Order

SOR/78-177, SOR/78-540, SOR/78-541—Customs Duties Reduction Regulations, amendments

SOR/78-214—Customs Invoice Declaration Regulations

SOR/78-216—Life Saving Equipment Regulations, amendment

SOR/78-223—By-law No. 3 of the Canadian Human Rights Commission

SOR/78-234, SOR/78-324, SOR/78-418, SOR/78-488, SOR/78-574—Tariff of Charges for Exported Oil Products Order, amendments

ministère des Postes concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie le DORS/76-8—Règlement sur les paiements anticipés versés aux chemins de fer, les DORS/76-24, 77-490—Règlement de la taxe d'accise sur l'essence—Modifications, le DORS/73-104—Règlement sur les inventions des fonctionnaires.

DORS/77-346, 77-465, 77-469, 78-4, 78-535, 78-692—Règlements (Temporaires) de Possession de Terres par Étrangers, et Modifications,

*Il est convenu,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de la Justice concernant certains commentaires émis par le Comité.*

Le comité étudie le DORS/78-83—Règlement sur les réserves de provendes—Modification, le DORS/77-369—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de la Saskatchewan—Modification, le DORS/77-373—Ordonnance sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de la Colombie-Britannique—Modification.

DORS/77-513—Règlement sur la Caisse des réclamations (Roumanie)—Modification

DORS/77-1127, DORS/78-560—Règlement du Canada sur les normes du travail—Modifications

DORS/78-16—Règlement provisoire relatif aux réserves pour fluctuation de la valeur des placements (compagnies britanniques)

DORS/78-17—Règlement provisoire relatif à la réserve pour fluctuation de la valeur des placements (compagnies canadiennes)

DORS/78-24, DORS/78-571—Règlement sur la Commission canadienne du blé—Modifications

DORS/78-34—Tarif du service d'eau de Prince-Rupert—Modification

DORS/78-41—Tarif des droits de port—Modification

DORS/78-74—Objectifs afférents à la qualité de l'air ambiant (n° 3)

DORS/78-86—Règlement relatif au change sur les monnaies aux fins de l'évaluation des droits de douane

DORS/78-87, DORS/78-176, DORS/78-539—Règlement de drawback des droits de douane

DORS/78-88—Décret sur les marchandises d'artisanat—Modification

DORS/78-175—Décret d'exemption de redevances (Canadian Fuel Marketers Ltd.)

DORS/78-177, DORS/78-540, DORS/78-541—Règlement de réduction des droits de douane—Modifications

DORS/78-214—Règlement visant les déclarations sur les factures douanières

DORS/78-216—Règlement sur l'équipement de sauvetage—Modification

DORS/78-223—Règlement n° 3 de la Commission canadienne des droits de la personne

DORS/78-234, DORS/78-324, DORS/78-418, DORS/78-488, DORS/78-574—Décret du tarif des redevances sur les produits pétroliers exportés—Modifications

SOR/78-238—L'Anse aux Meadows National Historic Park Order

SOR/78-247—Ontario Fresh Fruit Marketing (Interprovincial and Export) Regulations, amendment

SOR/78-248—Ontario Fresh Fruit Information (Interprovincial and Export) Regulations

SOR/78-369, SOR/78-519—Northwest Territories Fishery Regulations, amendments

SOR/78-475, SOR/78-565—Veterans' Land Regulations, amendments

SI/78-2, SI/78-11, SI/78-27, SI/78-78—Schedule A to the Public Service Superannuation Act, amendments

SI/78-15, SI/78-77, SI/78-91—Public Service Health Insurance Regulations, amendments

SI/78-18, SI/78-31, SI/78-111—Chemicals and Plastics Tariff Reduction Order, amendments

SI/78-28, SI/78-100—Fisheries Prices Support Order, amendment

SI/78-30, SI/78-53, SI/78-56—Withdrawal from Disposal of Lands in the Northwest Territories, amendment

SI/78-32, SI/78-84, SI/78-110—Abandonment of Branch Lines Prohibition Order, amendments

SI/78-34, SI/78-41—Proclamations (Criminal Law Amendment Act, 1975)

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:22 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

DORS/78-238—Décret sur le parc historique national de l'Anse aux Meadows

DORS/78-247—Règlement sur la commercialisation des fruits frais de l'Ontario (marchés interprovincial et d'exportation)—Modification

DORS/78-248—Règlement sur les renseignements relatifs à la commercialisation des fruits frais de l'Ontario (marchés interprovincial et d'exportation)

DORS/78-369, DORS/78-519—Règlement de pêche des territoires du Nord-Ouest—Modifications

DORS/78-475, DORS/78-565—Règlement sur les terres destinées aux anciens combattants—Modification

TR/78-2, TR/78-11, TR/78-27, TR/78-78—Annexe A de la Loi sur la pension de la Fonction publique—Modifications

TR/78-15, TR/78-77, TR/78-91—Règlement sur l'assurance maladie de la Fonction publique—Modifications

TR/78-18, TR/78-31, TR/78-111—Décret sur la réduction du tarif des produits chimiques et des plastiques—Modifications

TR/78-28, TR/78-100—Décret sur le soutien des prix des produits de la pêche—Modification

TR/78-30, TR/78-53, TR/78-56—Certaines terres des territoires du Nord-Ouest soustraites à l'aliénation—Modifications

TR/78-32, TR/78-84, TR/78-110—Décret d'interdiction d'abandon d'embranchements—Modifications

TR/78-34, TR/78-41—Proclamations (Loi de 1975 modifiant le droit criminel)

Le Conseiller du Comité répond aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par le conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 22, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*

Jacques Lahaie

*Joint Clerk of the Committee*

**EVIDENCE***(Recorded by Electronic Apparatus)*

Tuesday, November 14, 1978

• 2040

[Texte]

**The Joint Clerk of the Committee (Mr. Bouffard):** Hon. senators, hon. members of the House of Commons, there is a quorum. Your first item of business is to elect joint chairmen and I am ready to receive motions to that effect, first for senator.

**Mr. Robinson:** I nominate Senator Forsey.

**Mr. Baker:** I second that motion.

**Mrs. Holt:** I move that nominations close.

Motion agreed to.

**The Joint Clerk (Mr. Bouffard):** Mr. Robinson moved, seconded by Mr. Baker that Senator Forsey take the Chair.

Motion agreed to.

**Le cogreffier (M. Lahaie):** Je suis prêt à recevoir une motion pour l'élection d'un coprésident de la Chambre des communes.

**M. Béchard:** Monsieur le président, je propose le député de Peace River, M. G. W. Baldwin.

**Mme Holt:** J'appuie la motion.

**Le cogreffier (M. Lahaie):** Il est donc proposé que M. Baldwin soit élu coprésident du Comité. Plaît-il au Comité d'adopter la motion.

**Des voix:** D'accord.

**Le cogreffier (M. Lahaie):** Je déclare la motion adoptée et j'invite le coprésident à diriger les débats.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Thank you, hon. members, senators, members of this Committee. It is my particular pleasure being placed next to my fellow co-chairman with whom I have shared many happy hours sitting up here. I only hope we will conduct our business so astutely and with such strength that we will do ourselves out of a job; that before this session is over we will have an announcement from every department and every agency that they have adopted our criteria and will now be passing orders in council and regulations based exclusively on our instructions. If that is the case we may well do ourselves out of a job. That is my hope for the days that lie ahead.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'ai déjà exprimé mes remerciements à mes chers collègues et je voudrais m'associer aux sentiments du coprésident. Mais surtout, permettez-moi de dire que je considère mon coprésident comme un atout précieux pour le comité. Do you want to start off with the meeting, Ged?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes. Is it the Committee's wish to elect a vice-chairman? It has been the practice to elect a vice-chairman. Did we have two last year? We had one from the House and none from the Senate; I think that was it.

**Mr. Béchard:** We had Mr. Robinson last year.

**TÉMOIGNAGES***(Enregistrement électronique)*

Le mardi 14 novembre 1978

[Traduction]

**Le cogreffier du comité (M. Bouffard):** Honorables sénateurs, honorables députés, vous avez le quorum. Votre premier article à l'ordre du jour est l'élection de coprésidents, et je vous invite à proposer des candidatures. Vous devez abord élire un sénateur.

**M. Robinson:** Je propose la candidature du sénateur Forsey.

**M. Baker:** J'appuie cette proposition.

**Mme Holt:** Je propose la clôture des mises en candidature.

La motion est adoptée.

**Le cogreffier (M. Bouffard):** M. Robinson, appuyé par M. Baker, propose que le sénateur Forsey assume la présidence.

La motion est adoptée.

**The Joint Clerk (Mr. Lahaie):** I am ready to receive motions to elect a Joint Chairman who is a member of the House of Commons.

**M. Béchard:** Mr. Chairman, I nominate the member for Peace River, Mr. G. W. Baldwin.

**Mrs. Holt:** I second the motion.

**The Joint Clerk (Mr. Lahaie):** Moved that M. Baldwin be elected joint chairman of the committee. Motion agreed to?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Clerk (Mr. Lahaie):** The motion being agreed to, I shall ask the joint chairmen to start the meeting.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Merci, honorables députés et sénateurs, membres du comité. C'est avec grand plaisir que je siégerai en compagnie de mon coprésident avec qui j'ai déjà partagé de nombreuses heures très satisfaisantes dans ces fonctions. J'espère simplement que nous dirigerons le comité avec tellement d'habileté et de fermeté que nous en terminerons rapidement et qu'avant la fin de cette session, tous les ministères et organismes gouvernementaux annonceront qu'ils ont adopté nos critères et qu'ils n'émettront plus de décret du conseil ni de règlement que conformément à nos instructions. Si tel est le cas, nous n'aurons probablement plus de raison de nous réunir. C'est ce que j'espère pour l'avenir.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I have already thanked by dear fellow Members and I wish to associate myself to the feelings of my co-chairman. I also want to return his compliment and say how precious his contribution is to the Committee. Voulez-vous ouvrir la séance, Ged?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui. Le comité souhaite-t-il élire un vice-président? En général nous en élisons un. A moins que nous en ayons eu deux l'année dernière? Non, nous en avions un de la Chambre des communes, et je ne pense pas que nous en ayons eu un du Sénat.

**M. Béchard:** Oui, l'année dernière, nous avions M. Robinson.

[Text]

**Mr. Baker:** I nominate Mr. Robinson for vice-president.

Motion agreed to.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Now, a subcommittee on agenda and procedure. I think the motion we had last year was a joint chairman and four other members appointed by the joint chairmen after the usual consultation do compose the subcommittee on agenda and procedure.

**Senator Godfrey:** Is that a euphemism for steering committee?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes, that is the full title. If you want to get accepted you put that on your visiting card.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** L'expression consacrée.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** How was that division? Was it equally between the Senate and the House?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I have forgotten.

**The Clerk of the Committee:** There were two senators and two members of Parliament plus two co-chairmen.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I see.

**Mr. Baker:** I move that a joint chairman and four other members appointed by the joint chairmen after the usual consultation compose the subcommittee on agenda and procedure.

Motion agreed to.

**Mr. Robinson:** I move that the Committee print 1,000 copies of its *Minutes of Proceedings and Evidence*.

• 2045

**Mr. Robinson:** I so move.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Moved by Mr. Robinson and seconded by Senator Godfrey.

**An hon. Member:** We do not need a seconder.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I sit corrected.

Motion agreed to.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Was the motion that this Committee do purchase for its own use such publications as may be required, from last year?

**Mr. Baker:** I so move.

Motion agreed to.

**Mr. Hnatyshyn:** If I had been in position to second that motion, I would have done so.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The final motion we have tonight is on reports to the respective Houses; a quorum; power to engage the services of staff and sittings with respect to the Senate. That the Joint Chairmen report to their respective Houses recommending that the quorum of this Committee be fixed at seven members, provided that both Houses are represented whenever a vote, resolution or other decision is taken, and that the Joint Chairmen be authorized to hold meetings and receive evidence so long as four members are present, provided that both Houses are represented; that the Committee have power to obtain and engage the services of such expert staff and such stenographic and clerical staff as

[Translation]

**M. Baker:** Je propose la candidature de M. Robinson pour la vice-présidence.

La motion est adoptée.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Passons maintenant au sous-comité du programme et de la procédure. Je crois que l'année dernière, il a été proposé que ce sous-comité soit composé d'un coprésident et de quatre autres membres nommés par les coprésidents après la consultation habituelle.

**Le sénateur Godfrey:** Est-ce un euphémisme pour le comité directeur?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui, c'est le titre complet. Si vous voulez faire bien, vous pouvez mettre cela sur votre carte de visite.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The recognized title.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Quelle était la répartition? Était-ce à égalité entre le Sénat et la Chambre?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'ai oublié.

**Le greffier du comité:** Il y avait deux sénateurs et deux députés, plus deux coprésidents.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Bien.

**Mr. Baker:** je propose qu'un coprésident et quatre autres membres du comité soient nommés par les coprésidents, après la consultation habituelle, au sous-comité du programme et de la procédure.

La motion est adoptée.

**Mr. Robinson:** Je propose que le comité imprime 1,000 exemplaires de ces délibérations et témoignages.

**Mr. Robinson:** J'en fais la proposition.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Proposition de M. Robinson appuyée par le sénateur Godfrey.

**Une voix:** Il n'est pas nécessaire d'appuyer une telle proposition.

**Le coprésident (M. Baldwin):** J'accepte la correction sans broncher.

La motion est adoptée.

**Le coprésident (M. Baldwin):** A-t-on proposé, comme l'année dernière, que le comité achète à ses propres fins les publications qu'il jugera nécessaires?

**Mr. Baker:** Je le propose.

La motion est adoptée.

**M. Hnatyshyn:** Si j'avais pu appuyer cette proposition, je l'aurais fait.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** La dernière proposition qu'il nous fait adopter ce soir porte sur les rapports à faire à nos Chambres respectives, sur le quorum et sur la possibilité de retenir les services d'experts et de personnel de soutien, et de tenir certaines séances pendant les ajournements du Sénat. Il est donc proposé premièrement que les coprésidents soumettent à leurs Chambres respectives la recommandation que le quorum du comité soit fixé à 7 membres, à condition que les deux Chambres soient représentées chaque fois qu'il doit y avoir un vote, ou bien qu'une résolution ou autre décision doit être prise, deuxièmement que les coprésidents soient autorisés à organiser des séances et à recevoir des témoignages avec

## [Texte]

may be required; that the Joint Chairman, representing the Senate, report to his House recommending the Committee be empowered to sit during sittings and adjournments of the Senate.

Is it your pleasure, honourable members, to . . .

**Senator Godfrey:** Have we always had four for a sitting?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It used to be five, I thought.

**An hon. Member:** It is four, including the two Joint Chairmen, yes.

**An hon. Member:** No.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** No, it simply says four, so long as four are present, provided that both Houses are represented. It used to be five. Why did we cut it?

**The Clerk:** Last session, we (inaudible).

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh, did we? Any objections?

**Senator Godfrey:** No, no, I would like it three, because we have difficulty in the summer, sometimes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes. Well, we usually made some special provision for the summer, I think, in a special report.

**Senator Godfrey:** I guess that may be.

**An hon. Member:** Seven for . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Seven for decisions, votes, resolutions; four for the hearing of evidence.

**Mr. Béchard:** I so move.

**Mr. Hnatyshyn:** So it is implicit in that motion that that takes care of getting counsel and this sort of thing.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh yes.

**Mr. Hnatyshyn:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):**

such expert staff and such stenographic and clerical staff as may be required.

**Mrs. Holt:** May I ask what the status is of that? Was there not talk last year that our future was threatened by diminishing our expert staff?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh, everything is arranged, I think.

**Mrs. Holt:** Oh, it is all clear now. We are over that hump, are we?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I do not think there is any difficulty at all, but we have to get the authority to . . .

**Mr. Robinson:** I wonder . . .

## [Traduction]

seulement 4 membres présents à condition que les deux Chambres soient représentées, troisièmement que le comité puisse retenir les services des experts et du personnel de soutien nécessaires, finalement que le coprésident, représentant le Sénat, recommande au Sénat que le comité soit autorisé à siéger pendant les séances ou les périodes d'ajournement du Sénat.

Vous plaît-il, honorables députés et sénateurs . . .

**Le sénateur Godfrey:** Avons-nous toujours été quatre à chaque séance?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Autrefois, je crois que c'était cinq.

**Une voix:** C'est quatre, y compris les deux coprésidents.

**Une voix:** Non.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Non, c'est simplement quatre membres, à condition que les deux Chambres soient représentées. Autrefois c'était cinq. Pourquoi a-t-on réduit ce nombre?

**Le greffier:** La décision a été prise au cours de la dernière session.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ah! Avez-vous des objections?

**Le sénateur Godfrey:** Non, non, je me contenterai même de trois personnes, car quelquefois cela pose des problèmes, surtout l'été.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, en effet, vous avez raison. Habituellement d'ailleurs nous prenons des dispositions spéciales pour l'été.

**Le sénateur Godfrey:** Ce doit être cela.

**Une voix:** Sept pour . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Sept lorsqu'il y a des décisions, des votes ou des résolutions; quatre pour entendre des témoignages.

**Mr. Béchard:** J'en fais la proposition.

**Mr. Hnatyshyn:** Selon cette proposition, nous pouvons donc retenir les services de conseillers, etc.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oh, oui.

**M. Hnatyshyn:** Bien.

**Le coprésident (sénateur Forsey):**

des experts et du personnel de soutien nécessaires.

**Mme Holt:** Peut-on m'expliquer où l'on en est à ce sujet? N'a-t-on pas craint, l'année dernière, que notre avenir ne soit menacé par la diminution de notre personnel spécialisé?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oh, tout cela est arrangé, si je ne m'abuse.

**Mme Holt:** Ah, bon. Ce problème est donc réglé?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je ne pense pas que cela pose encore des problèmes, mais il nous faut obtenir l'autorisation de . . .

**Mr. Robinson:** Je me demande . . .

## [Text]

**Mrs. Holt:** All right, well, let us move it.

**Mr. Robinson:** I wonder, Mr. Chairman, whether I might mention something else while we do have a quorum here and that we might consider. At some stage last year, I think the Committee had thought that it might have to have extended powers for investigative purposes and to look into various matters that were beyond the scope of the Committee at that time. I wondered had our Joint Chairmen looked at this further or had our counsel looked at this to determine whether, in fact, we should have additional powers or ask for additional powers from both Houses.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Well, my point there, Mr. Robinson, you may remember—I notice you pay particular attention to motions under Standing Order 43, very useful because one never knows when one may be making those applications—I proposed, through the medium of Standing Order 43, a suggestion that in the light of the very strong views held in different parts of the country about the use of regulations, the possibility of having some means of inquiring at the time of the passing of statutes, some procedure by which there could be an examination.

I asked the government House Leader, Mr. MacEachen, about this, and, of course, he said he would take a look at it. He did point out on second reading that there was an opportunity during the debate and also an opportunity in Committee, but it has been my experience—and I am sure it is the experience of members of both Houses here—that one gets involved in dealing with the principle of the bill, with other problems and other issues in the bill, and all too often the regulatory granting section, the enabling section, receives no attention at the time of the passage of the bill.

What I had in mind, of course, was whether some means could be worked out having this Committee's having some special responsibility at the time, maybe of examining officials as to the purposes for which these special powers are required, how they will be effected. In other words, instead of only doing post-mortem studies of the results of the regulatory granting of the regulations, we might also have some responsibility at the time that they are being granted by this Parliament. The umbilical cord should not be severed and we should have some opportunity to see why those are being granted.

**Mr. Robinson:** Are you suggesting, Mr. Co-Chairman, that the Committee should have the opportunity of looking at the regulations before they actually come into effect?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Well, no, I was even going further than that, Mr. Robinson: what are those powers in the section which grants the government and the civil servants and the agencies the power to enact those regulations? Why, how, and under what circumstances? For what purpose? I do not know whether it is constitutionally or mechanically possible to have some discussion with the departmental officials at that time so we could question them, and maybe even prior to that time: why are we needing these

## [Translation]

**Mme Holt:** Bien, alors proposons-le.

**M. Robinson:** Monsieur le président, peut-être devrais-je mentionner quelque chose d'autre puisque que nous avons le quorum ce soir. L'année dernière à un certain moment le comité avait envisagé de demander un élargissement de ses pouvoirs afin de faire des enquêtes spéciales et d'examiner diverses questions débordant jusqu'alors son mandat. Nos coprésidents ont-ils eu le temps de réfléchir et d'étudier cette question ou a-t-on demandé à notre conseiller d'y réfléchir pour savoir s'il ne serait pas bon que l'on nous octroie ces pouvoirs supplémentaires dans les deux Chambres?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Ma foi, monsieur Robinson, vous vous souvenez peut-être, et je sais que vous êtes toujours très attentif aux motions déposées en vertu de l'article 43 du Règlement, donc vous vous souvenez peut-être que, à mon avis, cela serait très utile, car on ne sait jamais quand ce genre de demande est formulée. C'est pourquoi j'ai proposé, en vertu de l'article 43, qu'étant donné les points de vue très fermes exprimés un peu partout au pays au sujet de l'utilisation des règlements, il serait peut-être bien que nous puissions examiner ce genre de problème au moment où l'on étudie les projets de loi eux-mêmes.

J'en ai parlé au leader du gouvernement à la Chambre, M. MacEachen, il m'a bien sûr répondu qu'il examinerait la question. Il a signalé, lors de la seconde lecture, que ce genre de chose était possible au cours du débat ainsi qu'au cours de l'étude en comité, mais je sais très bien, avec l'expérience que j'ai de ces deux forums—and je suis convaincu que les députés et sénateurs ici présents ont constaté la même chose—qu'au moment de l'adoption du projet de loi, on passe le temps à examiner le principe du projet de loi, ou d'autres problèmes qu'il soulève, et que trop souvent, les articles habilitant à émettre des règlements sont négligés.

Je me demandais donc si l'on ne pourrait trouver le moyen de confier notre comité une responsabilité spéciale au moment où l'on étudie un projet de loi et de lui permettre ainsi d'interroger les fonctionnaires sur l'objectif qu'ils recherchent lorsqu'ils demandent ces pouvoirs spéciaux, et sur les répercussions qu'ils peuvent avoir. Autrement dit, plutôt que d'étudier après coup les conséquences de ces pouvoirs de réglementation, nous pourrions peut-être nous charger de les étudier au moment où ils sont octroyés par le Parlement. Nous devrions pouvoir examiner pourquoi ces pouvoirs supplémentaires sont nécessaires.

**M. Robinson:** Suggérez-vous, monsieur le coprésident, que le comité étudie les règlements avant qu'ils n'entrent réellement en vigueur?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Non, j'allais plus loin que cela, monsieur Robinson: je voudrais que nous puissions examiner l'article de la loi habilitant le gouvernement et les fonctionnaires ainsi que les organismes gouvernementaux à adopter ces règlements? Pourquoi, comment, et dans quelles circonstances? A quelles fins? Je ne sais pas si cela serait constitutionnellement ou pratiquement possible, mais j'estime qu'une discussion avec les fonctionnaires serait utile à ce moment-là. Nous leur demanderions pourquoi ils jugent ce

## [Texte]

regulations? For what purpose? What do you intend to do with them?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I took it that what you were referring to, Mr. Co-Chairman, was the kind of problem we were faced with when the Immigration bill came before the Senate. They had, I think, three pages of regulations-making powers and we tried to find out why these were required or supposed to be required. But I took it that it was at that stage, when a bill was before Parliament ...

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Right.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** ... that we look at and say: why do you want all these things in here?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** And what do they mean?

**Mr. Robinson:** No, but you are referring to the sections of the bill ...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** That is right, yes.

**Mr. Robinson:** ... and not the regulations that follow from it.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** The section in the bill which grants the power to pass the regulations. Mr. Baker.

**Mr. Baker:** Did you have in mind including something of that nature in our first report? I think there is some merit in it. It would mean, I suppose, that if a bill was, by virtue of the rules, sent to a standing committee of the House of Commons, the regulatory section would come here.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Right.

**Mr. Baker:** Was that what you had in mind?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** That is right.

**Mr. Baker:** I think that is a darn good idea, if I may say so.

**Mr. Robinson:** Well, that is not within our terms of reference at this point.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Not now, no.

**Mr. Baker:** Mr. Chairman, could I ask your advice when I have the floor? Because it is not within our terms of reference, is there any limitation on us in including that, a proposal of that nature, in our first report?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I do not think there are any. I think a very simple change in the Standing Orders which provide now, that under normal circumstances, outside of a tax bill, after second reading the bill goes to a standing committee. I think maybe a section, a subsection in the Standing Order which would provide that all sections which have the effect of empowering the government and/or government agencies or departments or ministers to pass regulations or Orders in Council, would automatically stand referred to this Committee. So, instead of you people having to deal with it when it comes into the Senate and us having to deal with it in our place, we would have an opportunity prior to the passage of the bill.

## [Traduction]

pouvoir de réglementation nécessaire? quel but? Ce qu'ils ont l'intention d'en faire?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** monsieur le coprésident, je pensais que vous parliez du genre de problème auquel nous avons dû faire face lorsque le projet de loi sur l'immigration a été soumis au Sénat. Je crois qu'il y avait trois pages de pouvoirs de réglementation, nous avons alors essayé de nous faire expliquer pourquoi tout ceci était nécessaire. En fait, vous voudriez que nous intervenions à cette étape, lorsqu'un projet de loi est déposé devant le Parlement ...

**Le coprésident (M. Baldwin):** C'est cela.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** ... que nous puissions dire: «pourquoi voulez-vous que l'on vous octroie ainsi tous ces pouvoirs?»

**Le coprésident (M. Baldwin):** Et que signifient-ils?

**M. Robinson:** Mais vous parlez d'articles particuliers du projet de loi ...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est cela.

**M. Robinson:** ... et non pas ses règlements qui en découlent.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je parle de l'article du projet de loi qui confère le pouvoir d'adopter des règlements. Monsieur Baker.

**M. Baker:** Vouliez-vous inclure quelque chose de ce genre dans votre premier rapport? Je pense que c'est en effet une bonne idée. Cela signifierait, je crois, que si un projet de loi était, conformément aux règlements, renvoyé à un comité permanent de la Chambre des communes, l'article de réglementation serait étudié par notre comité.

**Le coprésident (M. Baldwin):** C'est cela.

**M. Baker:** C'est bien ce que vous vouliez dire?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Exactement.

**M. Baker:** Je crois que c'est en effet une excellente idée.

**M. Robinson:** Mais cela dépasse notre mandat pour le moment.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Maintenant, oui.

**M. Baker:** Monsieur le président, pourrais-je vous demander conseil lorsque vous me donnerez la parole? Est-ce que, parce que cela dépasse notre mandat actuel, nous ne pouvons inclure une proposition de ce genre à notre premier rapport?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je ne pense pas que cela nous en empêche. Je crois qu'il s'agirait d'une modification très simple à apporter aux règlements qui prévoient pour le moment que, dans des circonstances normales, à l'exception des projets de loi financiers, après la deuxième lecture, un projet de loi est renvoyé à un comité permanent. Ainsi un nouveau paragraphe aux règlements pourrait peut-être stipuler que tous les articles habilitant le gouvernement, ses organismes ou ministères, ou encore ses ministres à adopter des règlements ou décrets en conseil soient renvoyés à notre comité. Donc, au lieu d'examiner ces articles quand ils sont soumis au Sénat et à la Chambre, nous pourrions le faire avant l'adoption du projet de loi.

[Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think it is an excellent idea, but may I suggest that we had better pass this rather formal motion first?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I am sorry, yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** And then possibly a separate motion embodying what the Co-Chairman has just suggested. I think we had better get this thing finished up so that we will be on the rails.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** All those in favour?

Motion agreed to.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, does somebody want to make a motion to the effect just suggested by the Co-Chairman?

**Mr. Robinson:** I am wondering, is this an unusual power that we would be asking for? This is something that has never happened. No committee has ever had this kind of power to discuss sections of a bill before the bill has been passed, that is, no other committee other than the committee that is passing the bill.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** No, I do not think before it is passed, before it has passed third reading. It would be when the bill has passed the second reading in the House and when there is the automatic reference, to virtually automatic reference to a standing committee, to deal with the terms of the bill, that . . .

**Mr. Robinson:** You say that portion of the bill should be taken out and should come to this Committee rather than the committee that it was referred to.

• 2055

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** That is right. The committee to which it is referred becomes expert in dealing with the subject matter of the bill and the principles and what is involved but I am assuming that we have acquired a fair measure of expertise and nonpartisanship in dealing with the question of regulations. I have always thought it would be nice to have some say in examining the purposes for which these regulations are going to be used and deal with them at that time. We would then report back to both House with our reports so, by the time the bill comes to the Senate or back to the House, in either case, for report stage and third reading, it will have had the benefit of our views. One more comment, if I may, the same practice as we follow now through our counsel, I would think that our counsel would be able to carry out discussions with the departmental people and make a report to us. In many cases it would then not be necessary for us to consider it but in cases where there is any issue we would have a chance to have a look at it. That is my view.

**Mr. Robinson:** So all bills coming before any committee would be referred to this Committee to consider the regulatory aspect of it.

**Mr. Hnatyshyn:** They would if there was a regulatory provision.

[Translation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'estime que c'est une excellente idée, mais pourrais-je vous demander d'adopter, d'abord cette proposition assez formelle?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oh, excusez-moi, bien sûr.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ensuite, nous pourrons peut-être envisager une autre proposition reprenant la suggestion du coprésident. Je crois qu'il serait mieux d'en terminer avec ce que nous avions reçu ici tout préparé.

**Le coprésident (M. Baldwin):** D'accord.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Avis favorables?

La motion est adoptée.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Maintenant, quelqu'un voudrait-il proposer la suggestion faite par le coprésident?

**M. Robinson:** Je me demande si ce n'est pas un pouvoir assez inhabituel que nous réclamerions ainsi? C'est quelque chose que l'on n'a encore jamais vu. Aucun comité n'a jamais reçu de pouvoirs l'autorisant à discuter d'articles d'un projet de loi avant son adoption. enfin, je veux dire aucun autre comité, sinon le comité chargé de l'étude du projet de loi en question.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Non, je ne veux pas dire avant qu'il soit adopté, mais avant que l'on en arrive à la troisième lecture. Cet examen se ferait après la deuxième lecture à la Chambre lorsque le projet de loi est automatiquement renvoyé, ou presque automatiquement renvoyé, à un comité permanent chargé de l'étudier dans les détails, c'est . . .

**M. Robinson:** Vous dites qu'il faudrait alors envoyer à notre comité la portion du projet de loi octroyant certains pouvoirs de réglementation au gouvernement, plutôt que de laisser le comité chargé de l'étude générale en discuter.

**Le coprésident (M. Baldwin):** C'est exact. Le comité auquel le bill est renvoyé se spécialise dans les questions relatives à l'essence même du bill, alors que nous avons acquis, du moins je le suppose, une certaine expérience et une certaine objectivité pour tout ce qui a trait aux règlements. J'ai toujours pensé qu'il serait bon que nous examinions l'objectif recherché par les règlements et que nous prenions les mesures qui s'imposent dès ce moment. Nous pourrions alors présenter nos rapports respectivement à la Chambre des communes et au sénat de sorte qu'au moment où le bill leur sera renvoyé par l'autre comité les deux chambres puissent profiter de notre opinion en la matière. J'aimerais également faire une autre observation; je pense que notre conseiller pourrait, comme il le fait actuellement, discuter avec les fonctionnaires du ministère et nous présenter un rapport. Dans bien des cas, il ne nous serait donc pas nécessaire d'examiner le bill, mais dans les cas où il y a litige, nous aurions la possibilité de l'examiner. C'est du moins mon opinion.

**Mr. Robinson:** Tous les bills renvoyés à un comité seraient donc également renvoyés à notre comité qui en examinerait les aspects relatifs à la réglementation.

**Mr. Hnatyshyn:** A condition qu'il contienne une disposition permettant au ministère d'émettre des règlements.

## [Texte]

**Mrs. Holt:** Yes, that is the problem.

**Mr. Hnatyshyn:** Only those sections dealing with the power to make Orders in Council.

**Senator Godfrey:** I do not think we could derogate from the regular committee's power to also look into it because it may be so intertwined that . . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I agree with that.

**Mrs. Holt:** I wonder though if that would cover the regulations that do slip through, the regulations that follow on? I just think there should be some way they can be checked. I do not think it hurts to have two committees look at the various aspects of a bill because there have been some pretty bad things slipping through but I would wonder whether or not there is any way we can protect the people from all the regulations that are coming in. I would love to have an investigation of all the abuses citizens are suffering, the actual victimization of citizens right now as a result of regulations. I do not know how you can get at it but something has to be done and I would hope that we can do more than just look at the bills with the obvious regulations. There are all the hidden ones that I do not think they are even following. I think they are just playing it by ear all the way along the line. Maybe I am getting very suspicious but are there not the other regulations too, those with the magic words? Are they the ones with the magic words that we cannot look at?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Hnatyshyn.

**Mr. Hnatyshyn:** On that point, a couple of instances where member of Parliament, for example, in effect petitioned this Committee or brought to our attention certain Orders in Council and regulations that they deemed were contravening the principle of natural justice or were offensive in some manner and did not come within the guidelines set down by this Committee. I think the power, as I understood it, always exists with our Committee to receive that kind of representation. I suppose the question really is whether we are seized with the ability or power to have an investigative arm, if you will, to go out and investigate on our behalf that kind of allegation.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Well, I off hand, as far as the legal—oh, Mr. Baker?

**Mr. Baker:** I see a certain strength in this, Mr. Co-Chairman. The standing committee of the House that would deal with it would look at the regulatory power and the provisions of the bill from the point of view of the objective of the bill and in terms of how it carries out public policy and whether it ought to be amended and so on with regard to that and they may well look at regulations or regulatory power from that point of view, but as I look at the work of this Committee, this Committee is not necessarily to see whether or not public policy is being carried out from the point of view of the objective of a bill. Our view is to see whether appropriate public policy is being adhered to, I suppose, in terms of the regulatory power of the executive.

I think there is a case to be made for the suggestion of the Co-Chairman. I think, indeed, what we may well be doing by that is anticipating an awful lot of difficulties we reach later on after regulations are passed and I think it would be a very

## [Traduction]

**Mme Holt:** Oui, c'est justement le problème.

**M. Hnatyshyn:** Nous examinerions uniquement les articles portant sur le pouvoir de promulguer des décrets en conseil.

**Le sénateur Godfrey:** Ce qui ne signifie pas que nous abandonnerions le droit ordinaire du comité d'examiner les règlements, car les deux aspects peuvent être si liés que . . . .

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je suis parfaitement d'accord.

**Mme Holt:** Je me demande toutefois si cela nous donnerait un certain contrôle sur les règlements qui se glissent subrepticement, après l'adoption du bill? Je pense simplement qu'il devrait y avoir un moyen de les vérifier. Je trouve qu'il n'y aurait aucun mal à ce que deux comités examinent les divers aspects d'un projet de loi, car certaines dispositions assez néfastes ont déjà réussi à passer. Je me demande toutefois s'il nous est possible de protéger la population contre tous les règlements adoptés. J'aimerais bien que nous puissions tenir une enquête sur tous les abus que les citoyens subissent à cause des règlements. J'ignore comment cela peut se faire, mais il nous faut prendre des mesures, et j'espère que nous saurons ne pas nous contenter d'examiner simplement le bill et les règlements évidents. Il y a un tas de règlements cachés que, d'après moi, l'on ne suit même pas, que l'on se contente d'appliquer au petit bonheur la chance. Peut-être suis-je plus soupçonneuse que nécessaire, mais n'existe-t-il pas également d'autres règlements, qui portent les mots magiques: défense de regarder?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Hnatyshyn.

**M. Hnatyshyn:** Je me souviens de deux ou trois situations de ce genre où des députés, par exemple, avaient portés à l'attention de notre comité certains décrets en conseil et règlements, qui, selon eux contrevenaient aux principes de la justice naturelle ou étaient néfastes de quelque manière que ce soit et ne satisfaisaient pas aux directives établies par notre comité. Si je ne m'abuse, notre comité a toujours le pouvoir de recevoir des instances de ce genre. Il s'agit de se demander si nous jouissons en réalité, du pouvoir de mener une enquête sur toute allégation de ce genre.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Pour autant que je sache, du point de vue juridique . . . Monsieur Baker?

**M. Baker:** Je trouve que cette idée a du bon, monsieur le coprésident. Le comité permanent de la Chambre qui examine le projet de loi pourrait examiner le pouvoir de réglementation et les dispositions du bill en fonction de l'objectif du bill et de la manière dont il est conforme aux principes publics en vigueur. Il pourrait décider de tout amendement éventuel et peut-être même examiner les règlements ou le pouvoir de réglementation en prenant cet aspect en ligne de compte. Toutefois, notre comité n'a pas nécessairement pour tâche de voir si les objectifs d'un bill sont conformes aux principes publics, mais de s'assurer que ses objectifs sont respectés dans les règlements promulgués par l'exécutif.

Je pense que la proposition du coprésident a du bon. Cela nous permettrait, en fait, de prévenir un grand nombre de difficultés qui surgissent après la promulgation des règlements, et j'estime que notre comité prendrait une heureuse initiative

[Text]

healthy departure if this Committee reported that it would like this power.

• 2100

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, is someone prepared to frame a motion now for consideration, or should we refer it to the steering committee to draft one? I notice Mr. Baker has ...

**Mr. Baker:** I have the draft of a motion, but it is done in pencil in writing that I can barely decipher. But let me try. And it may be that it would be more appropriate to go to the steering committee and, if that is the case, that is fine. But I think the principle is something that we should consider, and it is this, sir,—that part of the bill referred to a standing committee of the House dealing with the power to make regulations shall stand referred to the Joint Committee on Statutory Instruments for review and report.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Would you add in advance that the standing orders be ...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Be amended accordingly?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** ... amended to provide for that?

**Mr. Baker:** The Standing ...

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** That the Standing Orders of the Senate and the House of Commons be amended to provide for this?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The Rules of the Senate, is it not?

**Mr. Baker:** Yes, all right.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Senator Godfrey, we have Rules, not Standing Orders, have we not?

**Senator Godfrey:** Rules, yes.

**Mr. Baker:** And that the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons be amended to provide for such reference.

**Mr. Robinson:** I wonder if you could read that back again.

**Mr. Baker:** That that part of a bill referred to a Standing Committee of the Senate or the House—is that correct, because this could occur from the Senate side, right?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** And the House of Commons.

**Mr. Baker:** ... dealing with the power to make regulations shall stand referred to the Joint Committee on Statutory Immigrations—I hope that is the appropriate name.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The full name of it anyway.

**Mr. Baker:** Yes, the full name—for review and report and the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons be amended to provide for such reference.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Any debate? Mr. Béchard.

[Translation]

en demandant, dans son rapport, que ce pouvoir lui soit accordé.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Quelqu'un veut-il préparer une motion ou bien devons-nous saisir le comité directeur de cette question pour qu'il en rédige une lui-même? M. Baker a ...

**M. Baker:** J'ai ici un projet de motion par écrit et j'ai du mal à le déchiffrer. Laissez-moi essayer cependant. Peut-être serait-il préférable de s'adresser au comité directeur. Quoiqu'il en soit, en voici le principe: que la partie d'un bill dont a été saisi un comité permanent du Sénat ou de la Chambre des communes et qui traite du pouvoir de réglementation soit automatiquement soumise à l'examen du Comité mixte des textes réglementaires qui fera rapport à son propos.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Ajouteriez-vous à l'avance que le Règlement soit ...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Qu'il soit modifié parallèlement?

**Le coprésident (M. Baldwin):** ... qu'il soit modifié dans ce sens?

**M. Baker:** Le Règlement ...

**Le coprésident (M. Baldwin):** Que le Règlement du Sénat et celui de la Chambre soient modifiés dans ce sens?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le Règlement du Sénat, n'est-ce pas?

**M. Baker:** Oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Sénateur Godfrey, je parle du Règlement du Sénat.

**Le sénateur Godfrey:** Du Règlement du Sénat, oui.

**M. Baker:** Que le Règlement du Sénat et le Règlement de la Chambre des communes soient modifiés en vue de contenir ladite référence.

**M. Robinson:** Pourriez-vous nous répéter cela?

**M. Baker:** Que la partie d'un bill dont a été saisi un comité permanent du Sénat ou de la Chambre des communes ... c'est correct, n'est-ce pas, parce qu'une telle mesure pourrait venir du Sénat?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Et de la Chambre des communes.

**M. Baker:** ... et qui traite du pouvoir de réglementation soit automatiquement soumise à l'examen du Comité mixte des textes réglementaires ... J'espère que c'est bien son nom.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le nom en entier.

**M. Baker:** Oui, le nom en entier ... Qui fera rapport à son propos, et que le Règlement du Sénat et le Règlement de la Chambre des communes soient modifiés en vue de contenir ladite référence.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Des interventions? Monsieur Béchard.

## [Texte]

**M. Béchard:** Monsieur le président, s'il vous plaît.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Béchard.

**M. Béchard:** Je vous demanderais de passer l'eau froide sur les désirs de M. le coprésident de même que sur ceux de M. Baker. Je me demande, si lors d'une réunion comme celle de ce soir consacrée à l'organisation du Comité, une telle motion n'est pas irrecevable.

J'aimerais que messieurs les spécialistes de la procédure éclairent ma lanterne à ce sujet. J'ai pour ma part l'impression que ce n'est pas réglementaire même si c'est bien bon.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Mais pourquoi, exactement, monsieur Béchard?

**M. Béchard:** Parce qu'on est réuni ce soir pour organiser le Comité, nommer l'exécutif du Comité . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Moi aussi j'avais des doutes à ce sujet-là; voilà pourquoi j'ai suggéré, il y a quelques instants, que la chose soit déférée au sous-comité de l'ordre du jour et de la procédure, afin que ce comité rédige quelque chose . . .

**Mr. Robinson:** I would so move, Mr. Chairman.

**Mrs. Holt:** I would like to support that for another reason. I did not make myself very clear, but I would like the steering committee to look at it in a really even larger scale. I know I did not make myself clear, but last year we talked about the shoe board because they were abusing the citizens, for example. I do not even think that a lot of them used regulations. They create policy as they go along, and have been. Many of the agencies of government are not using the regulations, they are building policy, and really taking the rules of the land into their own hands. That was why I asked that the shoe board be investigated. I do not think we could get anywhere. The shoe quota board is all-powerful over the lives of the citizens. It was a real concern and it is happening over and over, that the citizens are abused by policy making on the pretext that they have some sort of regulations to do it. So I would really appreciate it if the steering committee would take the gist or the mood or the spirit of what is being said here and really find a way where we can get power to protect the citizens from not only the arbitrary regulations they seem to make as they go along but, I fear, the policy that has never been granted to them.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Senator Riley, did you have your hand up? Then Mr. Baker.

• 2105

**Senator Riley:** Yes, Mr. Chairman. The thing that bothers me is when you bring witnesses before the Committee in respect to a piece of legislation that has a regulatory power section in it, what are they going to do or what kind of an answer are you going to get from them? Can you ask them to define in anything but general terms what might be in their minds in respect to specific regulations? I know some acts that have gone by in recent years where I was told in one instance when I was on a regulatory board in New Brunswick that they

## [Traduction]

**Mr. Béchard:** Mr. Chairman, I would like to have the floor.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Béchard.

**M. Béchard:** I would like you to dampen the enthusiasm of the Joint Chairman and also that of Mr. Baker. This being the organization meeting, I wonder if such a motion is not irreceivable.

I would like the experts on procedure to give me some information on that subject. I think this is not receivable even if it is quite good.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Why exactly Mr. Béchard?

**Mr. Béchard:** This is the organization meeting, we are here to elect the members of the executive of the committee and not . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I also had doubts on that particular subject; this is why I suggested a few moments ago that this matter be referred to the Subcommittee on Agenda and Procedure which could, with some reports . . .

**Mr. Robinson:** C'est ce que je proposerai, monsieur le président.

**Mme Holt:** J'aimerais appuyer cette proposition pour une autre raison. Je n'ai pas été très claire, mais j'aimerais que le comité directeur envisage la question dans une perspective plus large. Certes, je n'ai pas été très claire, mais l'année dernière nous avons parlé d'un Conseil de la chaussure qui s'était livré à des abus à l'égard des citoyens. Je ne pense même pas que ses membres respectaient les règlements établis. Bien des organismes gouvernementaux n'utilisent pas les règlements, ils élaborent des politiques. C'est pourquoi j'ai demandé que l'on fasse une enquête à propos du Conseil de la chaussure. Je ne pense pas que l'on puisse faire grand-chose. Le Conseil qui établit les quotas est tout-puissant. Il s'agissait là d'un problème grave, problème qui se perpétue d'ailleurs, on lèse des citoyens par des politiques en prétextant que les règlements vous habilitent à agir ainsi. J'aimerais donc que le comité directeur, s'inspirant de nos propos, s'efforce de trouver un moyen qui nous permettrait de protéger les citoyens, entre autres choses, des règlements arbitraires auxquels ils sont exposés.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Sénateur Riley, vous avez levé la main? Non? La parole est à M. Baker.

**Le sénateur Riley:** Oui, monsieur le président. Je me pose quelques questions à propos des réponses que l'on pourrait obtenir de ceux qui comparaissent devant le Comité quand celui-ci est saisi d'un bill contenant des articles relatifs au pouvoir de réglementation. Tout au plus peut-on leur demander de définir en termes généraux en quoi, à leur avis, devraient consister les règlements en question? J'ai été membre d'un conseil de réglementation au Nouveau-Brunswick et je me souviens que, à propos de la Loi sur les

**[Text]**

expected to put the regulations through, the Transportation Act, within three months; can you give us any idea what they will be composed of? The answer was, well, we have not completed them in detail yet, but generally this is what we anticipated. And it was nothing but a vague answer. Two years later there were no regulations yet under Part 3 of that act.

So I do not think you can get anybody from the bureaucratic level to tell you specifically what they have in mind in respect to regulations. All we can inquire, in my mind, is why do you want this power . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** That is the point.

**Senator Riley:** . . . this regulatory section in the act?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mr. Baker. Oh, I am sorry, were you finished, Senator Riley?

**Senator Riley:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mr. Baker.

**Mr. Baker:** Mr. Chairman, I think Senator Riley put his finger right on the purpose of that kind of reference we are referring to. As the mover of the motion, although not its mother or father . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Godfather.

**Mr. Baker:** . . . godfather, I would have no objection at all to having it referred to the steering committee. I think for the appropriateness of the language if for nothing else, and also because of the matters raised by Mr. Béchard I think that it is quite appropriate that it perhaps go to the steering committee. If we could do it that way, I would certainly be quite happy to have that done.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I felt that it might be well, for example, to say something more than just regulations.

**Mr. Baker:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** And other statutory instruments.

**Mr. Baker:** That is correct.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** We would not want anything to slip through any loopholes. I suspect that if the steering committee looked it over it would present us with a proposal which was carefully drafted—no disrespect to Mr. Baker on what he drafted, but I mean it is rather improvised tonight.

**Mr. Baker:** Mr. Chairman, I share your view.

**Mr. Robinson:** I will make that motion, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Before we put the motion, may I in response to what Mr. Béchard has said . . . I agree with him that there is, of course, one difference in this Committee. We are one of the only committees in Parliament which has a statutory foundation. We have permanent terms of reference by statute. Most committees meet at an organization meeting and their terms of reference are limited to organization. They must then get further terms of reference from the House of Commons, and the Senate if they are joint

**[Translation]**

transports, on m'avait dit que les règlements seraient appliqués dans les trois mois; deux années plus tard, il n'y avait toujours aucun règlement aux termes de la partie III de la Loi. Quand on posait des questions à ce propos, on n'obtenait toujours que des réponses vagues.

En résumé, je ne pense pas que des fonctionnaires puissent vous donner des réponses précises à propos des règlements. A mon avis, tout ce que l'on peut demander, c'est pourquoi on désire disposer de tel ou tel pouvoir . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est exact.

**Le sénateur Riley:** . . . de cet article à caractère de réglementation dans la loi.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Monsieur Baker. Sénateur Riley, je vous prie de m'excuser, aviez-vous terminé?

**Le sénateur Riley:** Oui.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Monsieur Baker, vous avez la parole.

**M. Baker:** Monsieur le président, je pense que le sénateur Riley vient de mettre le doigt sur le problème auquel nous faisons allusion. J'ai présenté la motion et bien que je n'en sois ni la mère ni le père . . .

**Le coprésident (M. Baldwin):** Vous en êtes le parrain.

**M. Baker:** Je n'en suis que le parrain et je ne vois pas de problème à ce que l'on saisisse le comité directeur, compte tenu notamment de ce qu'a dit M. Béchard et aussi pour que l'on puisse choisir les termes qui conviennent. J'aimerais donc que l'on puisse agir de cette façon, si c'est possible.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Peut-être conviendrait-il, par exemple, de ne pas se limiter aux règlements . . .

**M. Baker:** Oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** . . . et aux autres textes réglementaires.

**M. Baker:** C'est exact.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je ne voudrais pas que quoi que ce soit nous échappe. Le comité directeur pourrait veiller tout particulièrement au libellé de la motion . . . Je dis ceci en toute déférence à l'égard de M. Baker, mais je pense que ses efforts de ce soir ont été quelque peu improvisés.

**M. Baker:** Monsieur le président, je suis d'accord avec vous.

**M. Robinson:** Monsieur le président, permettez-moi de présenter la motion.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Auparavant, permettez-moi de préciser que je suis d'accord avec M. Béchard pour dire que notre comité est différent des autres comités du Parlement en ce sens que la loi nous a confié un ordre de renvoi permanent. Les autres comités ne peuvent que s'organiser pendant la séance d'organisation, ils doivent attendre de se voir confier des ordres de renvoi par la Chambre des communes, et par le Sénat dans le cas des comités mixtes, pour étudier les questions qui leur sont soumises. Vu que la loi nous confie un ordre de

**[Texte]**

committees, before they can engage in any kind of business at all. Our permanent reference under the statute puts us in a rather different position. But I still think that Mr. Béchard is right, and the Senate, and my Co-Chairman, and that we should have some discussion on it.

That, of course, then leads me to the point Mrs. Holt made, that that statutory provision, of permanent reference to this Committee of all statutory instruments, would permit anybody—not necessarily a member of this Committee, but anyone outside the Committee, any member or Senator outside the Committee whishes to draw to the attention of this Committee a statutory instrument or regulation of any kind, or something which is conceived to be a statutory instrument or regulation which is perceived to be causing some injustice, to ask this Committee to undertake an examination of it. I think we would not have to go back to our respective Houses, but our permanent statutory reference seizes us with authority to do so. Probably we could have some advice from Counsel on that, to the steering committee, and on this motion, and then come back to another meeting.

**Senator Godfrey:** I was just going to raise the question, are not the criteria that we adopted some years ago incorporated into our terms of reference? I thought we had those criteria approved by the House.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** They have to be passed every session.

**Senator Godfrey:** I am not sure. I do not know.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** They are only sessional. That is one of the problems about them.

• 2110

**Senator Godfrey:** I do not know whether, Mrs. Holt, you are familiar with the criteria that we have as to what is wrong, which sets out the type of things that we can criticize. I am not sure whether we have got to get those referred to us . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes, we have to. Mr. Joint Chairman, in reply to Senator Godfrey, I discussed this with the table officers and others and apparently the general opinion is that it is necessary at each session to have those criteria adopted by the Senate and the House of Commons in order for them to become our guidelines under which we operate. I think this is wrong, I think we should have them in some more permanent form, but as the facts of life are now we have to get a motion. That is one motion we could get today, I think, coming within our scope, at least part of the organization. The guidelines which have been adopted by this Committee in the past and which have over the last two or three years been accepted by both Houses should be presented to the Senate and the House of Commons for their concurrence. Would someone move that?

**Mr. Robinson:** I will move that. There is a motion on the floor, you are right.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Has Mr. Robinson a motion to refer to the steering committee the substance of the . . .

**[Traduction]**

renvoi permanent, notre cas est particulier. Je pense que M. Béchard a raison, ainsi d'ailleurs que le coprésident, et peut-être conviendrait-il de discuter de cette question.

Je reviens bien sûr à ce que disait M<sup>me</sup> Holt. Comme notre ordre de renvoi est permanent, nous pouvons étudier tous les textes réglementaires, ce qui permet à quiconque, pas nécessairement à un membre du comité mais à n'importe quel député ou à n'importe quel sénateur d'attirer l'attention du comité sur un texte réglementaire ou un règlement, ou encore sur une mesure considérée comme étant un texte réglementaire ou un règlement qui, croit-on, cause certaines injustices, afin que le comité en fasse l'examen. Notre ordre de renvoi permanent nous autorise à agir ainsi. Peut-être pourrions-nous demander à notre conseiller juridique de donner quelques renseignements au comité directeur à propos de cette motion et nous pourrons étudier la question lors d'une réunion ultérieure.

**Le sénateur Godfrey:** Je voulais savoir si les critères que nous avons adoptés il y a quelques années figurent dans notre mandat. Je pense qu'ils avaient été approuvés par la Chambre.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Ils doivent être adoptés lors de chaque session.

**Le sénateur Godfrey:** Je n'en suis pas certain. Je ne sais pas.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Ils ne sont valables que pour une session. C'est là un des problèmes qui se posent à ce propos.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne sais pas si vous connaissez, madame Holt, les fameux critères qui nous permettent de déterminer ce qui est régulier et ce qui ne l'est pas, et de faire des critiques en conséquence. Je ne sais pas s'il faut que cela soit précisé dans notre mandat.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Effectivement, il le faut. J'ai discuté la question avec les fonctionnaires de la Chambre et d'autres personnes et, de façon générale, on estime qu'à chaque session les critères doivent être adoptés par le Sénat et la Chambre des communes pour constituer le cadre dans lequel nous travaillons. Personnellement, je ne suis pas d'accord avec cela; je crois qu'il faudrait des critères établis d'une façon un peu plus permanente mais, dans l'état actuel des choses, une motion est nécessaire. Je crois que nous devrions être en mesure de présenter au moins une motion aujourd'hui, car cela relève de l'organisation, afin que les lignes directrices adoptées par ce comité et qui ont été acceptées par les deux chambres depuis deux ou trois ans devraient être soumises au Sénat et à la Chambre des communes pour approbation. Quelqu'un veut-il proposer cela?

**Mr. Robinson:** Je le propose. Nous sommes saisis d'une motion, vous avez raison.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** M. Robinson a-t-il une motion à soumettre au comité de direction quant au fond . . .

**[Text]**

Motion agreed to.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** There is this other motion about the criteria. Will somebody move that?

**Mr. Robinson:** I will move that.

Motion agreed to.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** There is one other thing of an organizational kind. At present the intention is to have the next meeting for transaction of business on Thursday, November 23. We should have liked to have it sooner, but the difficulty is that Mr. Chrétien has reserved a whole string of committee rooms, four of them I think, and there is just not physically room for us to have it this week.

**Mr. Baker:** What time is it?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** At 11 o'clock in the morning on Thursday, November 23.

**Mr. Baker:** Mr. Chairman, I think last year we had—we were dealing with freedom of information at that time, too—meetings where we alternated evenings and day time. Is that the intention? Have you gentlemen discussed that in the informal way that you can do before you are enthroned?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I have not discussed it with anybody. What we usually did was take the statutory instruments on Thursday in the morning and the freedom of information reference on Tuesday in the evening. Well, we have not got any freedom of information reference now.

**Mr. Baker:** That is right.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I am rather doubtful about whether we can physically manage the bundle of stuff each week for two meetings, except possibly in some emergency, on statutory instruments. I think we would have to consult the staff about that.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** We may have some months to wait before the freedom of information issue gets back to us. At the moment we only have to deal with the question of statutory instruments.

**Mr. Baker:** So, do I anticipate from that, that for the time being, looking ahead, you will be counting on Thursday morning meetings and that is until . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I would think so.

**Senator Godfrey:** Can this be done on the block system?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** We could look at the officials who are reporting to see actually how the block system works and the steering committee could examine that.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes.

**Mr. Baker:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Now the thing I wanted to bring up was that tomorrow five members of the Ontario Legislature are coming here to sit at our feet and worship the progress we are making and I think there is a luncheon with Mr. Speaker later on. I think you are all probably aware of that. We probably expect delegations from

**[Translation]**

La motion est adoptée.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous avons aussi l'autre motion sur les critères. Quelqu'un veut-il la proposer?

**Mr. Robinson:** Je la propose.

La motion est adoptée.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il reste encore une question d'organisation. Nous avons pour l'instant l'intention de tenir une séance le jeudi 23 novembre. Nous aurions préféré la tenir avant cela, mais M. Chrétien a réservé une série de salles de comité, quatre en tout, je crois, et nous ne pouvons pas avoir une salle cette semaine.

**M. Baker:** A quelle heure?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** À 11heures, le jeudi 23 novembre.

**M. Baker:** Monsieur le président, l'année dernière, lorsque nous considérions également la liberté d'information, nous avions des séances qui alternaient entre le soir et le jour. Est-ce votre intention de procéder ainsi cette année? Les coprésidents en ont-ils discuté de façon officieuse avant leur élection comme coprésidents?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je n'en ai parlé avec personne. D'habitude, nous étudions les textes réglementaires le jeudi matin et nous nous occupons du mandat sur la liberté d'information le mardi soir. Eh bien, à l'heure actuelle, nous n'avons pas de mandat sur la liberté d'information.

**M. Baker:** C'est exact.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je doute que nous puissions étudier tous les documents qui nous seront soumis chaque semaine en deux séances, sauf peut-être s'il y a des cas d'urgence parmi les textes réglementaires. Il faudra sans doute consulter le personnel à ce sujet.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous devrons peut-être attendre des mois avant d'être saisis de la question de la liberté d'information. A l'heure actuelle, nous devons nous en tenir aux textes réglementaires.

**M. Baker:** Dois-je en conclure que vous prévoyez seulement des séances le jeudi matin jusqu'à . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je crois que oui.

**Le sénateur Godfrey:** Cela peut-il se faire dans le cadre de la grille horaire?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous pourrions demander aux fonctionnaires comment fonctionne exactement la grille horaire des comités et le comité de direction pourra se pencher sur la question.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui.

**M. Baker:** D'accord.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je voulais vous dire que cinq députés de l'Assemblée législative de l'Ontario viennent assister à une de nos séances pour s'instruire et admirer les progrès que nous faisons; je crois qu'un déjeuner est prévu plus tard avec l'Orateur. Vous êtes sans doute tous au courant des arrangements. Nous recevrons sans doute de partout, de l'Iran

**[Texte]**

all over the world ultimately, from Iran and Uganda and other places to learn how we operate. I just thought I would just let . . .

**Mr. McKinley:** Mr. Chairman, how long do you anticipate that meeting to go on? Wednesday mornings are usually very . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** What was the precise time?

**An hon. Member:** 9.30 a.m.

**Senator Godfrey:** Here?

**Another hon. Member:** Yes.

**The Clerk:** In Room 263-S.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The Senate Smoking Room.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** It will not be possible for everyone to come. Some of us will make sacrifices and be here.

**Mr. Baker:** The Senate will have to carry the day.

**Mr. Robinson:** They will have to see us at lunch.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I will be here.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I presume they will see some of us before hand.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** There is a breakfast at 8.30 o'clock if some of you want to get up for breakfast at 8.30. Where is that?

**The Clerk:** The West Block Cafeteria.

**Mr. Hnatyshyn:** I move we adjourn.

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Chairman:** Thank you very much.

Thursday, November 23, 1978

• 1113

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Gentlemen, I see a quorum for talking, if not for decisions. The Committee at its organization meeting considered whether or not we might make some proposals with regard to having enabling clauses in bills referred to us and this was referred to the steering committee. Unfortunately, we did not get a full quorum for the steering committee, but we had a general discussion. I am going to put before the Committee what we discussed and some suggestions which I have to make arising out of it, which we might give some consideration to before we actually engage in the business which is before us.

During the course of our discussions we—Senator Forsey, my Co-Chairman, and I counsel, got launched into a general discussion of where we were going with respect to matters other than the exact terms of reference, of course, knowing what our limitations are as to what we can do, without going beyond our terms of reference. That included a discussion of one of the items which we have before us, the import control list, the general import permits and the import permit regulations, brought up by Mrs. Holt last June, dealing with footwear, and the extent to which certain restrictions were made

**[Traduction]**

et de l'Ouganda, à la fin, et d'autres endroits, des délégations qui veulent voir comment nous travaillons. Je pensais simplement vous . . .

**M. McKinley:** Monsieur le président, d'après vous, combien de temps cette séance prendrait-elle? Le mercredi matin est généralement très . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Quelle était l'heure exacte?

**Une voix:** Neuf heures et demie.

**Le sénateur Godfrey:** Dans cette salle?

**Une autre voix:** Oui.

**Le greffier:** Dans la salle 263-S.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Dans le fumoir du Sénat.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il ne sera pas possible à tout le monde de venir. Certains d'entre nous feront des sacrifices pour y assister.

**M. Baker:** Le Sénat aura son heure de gloire.

**M. Robinson:** Les sénateurs devront nous supporter au déjeuner.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je serai ici.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je suppose qu'ils verront certains d'entre nous avant.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il y aura un petit déjeuner à 08 h 30, si vous avez le courage de venir. Où cela aura-t-il lieu?

**Le greffier:** A la cafétéria de l'édifice de l'Ouest.

**M. Hnatyshyn:** Je propose l'ajournement.

**Des voix:** D'accord.

**Le président:** Je vous remercie beaucoup.

Le jeudi 23 novembre 1978

**Le coprésident (M. Baldwin):** Messieurs, je vois que nous avons réuni un quorum suffisant pour nos discussions, si non pour nos décisions. Lors de la séance d'organisation de notre comité, il a été question d'introduire des dispositions habilitantes dans les projets de loi qui nous sont renvoyés. Cette proposition a été renvoyée au comité directeur. Malheureusement, nous n'avons pu réunir un quorum suffisant lors de la dernière séance. Nous avons néanmoins eu une discussion générale. Je vais donc vous rapporter l'objet de la discussion ainsi que certaines suggestions que nous pourrions peut-être étudier avant de passer à l'ordre du jour.

Au cours de la discussion, le coprésident, le conseiller juridique et moi-même nous sommes interrogés au sujet des questions qui ne relèvent pas spécifiquement de notre compétence, compte tenu bien sûr des limites qui lui sont imposées. Nous avons en particulier parlé de la liste du contrôle des importations ainsi que des permis et règlements relatifs aux importations de chaussures. Vous savez que la question a été soulevée en juin dernier par M<sup>me</sup> Holt. Nous nous sommes également penchés sur certaines restrictions qui ont été imposées et qui ne sauraient, en aucun sens du terme, être considérées comme des

## [Text]

which were not statutory instruments, and could not, in any sense of the word, be construed as being statutory instruments under our jurisdiction. They were not referred to us, but they did have all the effect of regulations to the extent to which they had an impact on a lot of people. Mrs. Holt, I am sure, will have quite a bit to say on that, if she gets here today, on this particular item. That, of course, takes us right back to the issue which we faced from the very beginning: what is a statutory instrument? What about the definition in the act? Are we being deprived of the opportunity of examining things which we should in order to discharge our responsibilities?

The Committee will recall the cases about the criteria sent by the Unemployment Insurance to its officers to declare what will be the proper eligibility of applicants to the extent that they sought to obtain comparable employment. We recall discussions we had right from the very beginning about instructions sent to immigration officers and the type of criteria and the scrutiny they were to make in the awarding of points to let people come into this country and the fact that we were outside of these and had no jurisdiction to consider them. So one of the things which have faced us all through our somewhat turbulent history has been the question of the definition of what we can look at and which includes the definition of statutory instruments in the act.

Another thing which is on the agenda and which I have had some recent experience with is the use of the social insurance numbers. How far has this spread? What statutory authorization is there for it? Has that statutory authorization been excluded? Are social insurance numbers being now used for purposes never designated?

I give one example. After being on a radio program, I had a telephone call yesterday followed by a letter from a person who had gone down to the public library, had sought to secure a card from the public library and was told he could not secure a card until he gave his social insurance number. When challenged, the person at the library said, we have instructions from the government or a letter from some government bureaucrat suggesting that we should not allow a card out until this information is given, a social insurance number given to the library authorities.

In other words, there is a great big field, and while we are not rushing out looking for business, it does seem to me that what we have been doing so far is of a defensive nature. We tackle these things after they come to us, long after the events, and sometimes too long. The question is, is there a role for this or some other committee to go on the offensive before certain actions that are taken in Parliament or before certain actions are taken in the bureaucracy?

I think we are in pretty good company in this, because last February, the first ministers' meeting agreed that they would look at this whole question of regulation and came to an agreement to refer the matter to the Economic Council of Canada, and I think both the Economic Council of Canada

## [Translation]

textes réglementaires relevant de notre compétence. Ces restrictions n'ont pas été renvoyées à notre comité, mais, en raison des conséquences qu'elles ont eues pour beaucoup de gens, on peut les considérer comme des règlements. M<sup>me</sup> Holt pourra nous donner des détails, si toutefois elle assiste à notre réunion. Cela nous ramène bien sûr au problème qui s'est posé dès le début. Qu'est-ce qu'un texte réglementaire? Que devons-nous penser de la définition de la loi? Sommes-nous privés de la possibilité d'examiner les questions que nous sommes chargés d'étudier?

Le comité se rappellera d'un cas précis où la commission de l'assurance-chômage avait envoyé à tous ses agents la liste des critères permettant de déterminer l'admissibilité des requérants, en fonction des efforts déployés par ces derniers pour obtenir un emploi. Vous vous rappellerez des discussions que nous avons eues dès le début au sujet des instructions envoyées aux agents de l'immigration, au sujet des critères établis, et de l'enquête qu'ils devaient faire, afin d'accorder un certain nombre de points aux personnes désireuses d'immigrer au Canada. Vous vous rappellerez que nous n'étions pas compétents en la matière. Dans le cours quelque peu troublé de notre histoire, nous avons toujours eu de la difficulté à définir notre domaine de compétence, ainsi que la notion de texte réglementaire aux termes de la loi.

La question des numéros d'assurance sociale est également inscrite à l'ordre du jour, et c'est un problème dont j'ai récemment pris connaissance. Où en sommes-nous? Quels sont les pouvoirs qui existent aux termes d'un règlement à l'endroit de ce numéro? Ces pouvoirs réglementaires ont-ils été supprimés? Est-il possible que les numéros d'assurance sociale soient utilisés à des fins imaginées?

Je vais vous donner un exemple. Après avoir participé à une émission de radio, j'ai reçu un coup de téléphone suivi d'une lettre. L'auteur de cette lettre s'est rendu à la bibliothèque publique, a demandé à obtenir une carte, et s'est vu répondre qu'il ne pouvait obtenir de carte sans donner son numéro d'assurance sociale. Interrogé, le responsable de la bibliothèque a répondu qu'il avait reçu des instructions du gouvernement, à moins qu'il ne s'agisse d'une lettre d'un fonctionnaire, suggérant de ne pas accorder de carte tant que le numéro d'assurance sociale du demandeur n'avait pas été communiqué aux responsables de la bibliothèque.

En d'autres termes, c'est là un problème extrêmement vaste, et bien que nous n'ayons pas besoin d'un supplément de travail, il me semble que nous nous sommes jusqu'à présent contentés de prendre des mesures défensives. Nous agissons une fois que les incidents nous ont été rapportés, et parfois très longtemps après. Je voudrais donc vous poser la question suivante: notre comité, ou un autre comité ne pourrait-il pas prendre certaines initiatives avant le Parlement ou même avant certains fonctionnaires?

Dans ce domaine, nous sommes en bonne compagnie. En effet, lors de la Conférence des premiers ministres qui a eu lieu en février dernier, ceux-ci se sont mis d'accord pour étudier la question des règlements et ils ont décidé de la renvoyer au Conseil économique du Canada. Je crois que le Conseil écono-

## [Texte]

and the Privy Council have had a look at the whole issue of regulations, what they are doing, the amount of red tape, the dangers inherent in them, and both my co-chairman and myself and maybe some of you gentlemen have had as well an opportunity to see in what direction the Economic Council is going. And to my—I should not say to my amazement—certainly to my shock, I discovered that they were going off on socio-economic studies about what the impact would be; none of the things that we are interested in, the dangers, the effect it has on people's right and liberties and the extent to which the red tape inhibits normal business transactions.

So, bluntly, my view is that someone in the Parliamentary sense ought to be looking at this as well, and I do not think that it would have the disapproval of the executive branch of the government or of the Cabinet, and after the new year, or maybe between now and the new year, to try and secure from both the House and the Senate terms of reference enabling the Committee to have a look at this particular issue. Obviously between the time we come back after Christmas and the dissolution of Parliament there will not be a great deal of time but we might well outline the problems and leave some sort of legacy to the next committee which will be organized when the new Parliament meets to have a look at this particular problem. In my opinion, it is far-reaching, it is extensive. We just, as I say, see the effect of it, but maybe we could have something to do with trying to look at the causes and do something of a preventative nature, at least, by making recommendations. I would like to think so far as our House was concerned that I could discuss with the House leaders maybe the use of an opposition day for a debate and the presenting of a motion which would have the approval, hopefully, of all the House leaders, including the government House leader, which would not be of a controversial nature which would simply contain terms of reference to this Committee. Now, I just throw this out to you because it does include the issue we discovered before.

• 1120

I was just talking to Senator Lang before we came in and we were talking about the use of subcommittees, for example, to look at some of the issues which are raised. This is another aspect of the thing which might be dealt with when we deal with the whole business of what this committee can do, not just to be a policeman to catch the criminals and try and reform them, but to prevent the crime. Now, that is very briefly what I have in mind. Maybe my co-chairman has some thoughts on the matter, maybe some of you people do too.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, the only thing I have to say, really, is that I most heartily and emphatically agree with what Mr. Baldwin has said. I particularly was struck by the absolutely incredible performance at the public library. I cannot imagine that there is any legal warrant at all for any kind of regulation of public libraries by the government or Parliament of Canada. I should have thought that was a matter of provincial jurisdiction that these . . .

## [Traduction]

mique du Canada d'une part et le Conseil privé d'autre part se sont penchés sur la question des règlements: nature des travaux, volume du travail administratif, danger inhérent aux règlements, et. Le Coprésident de ce comité, moi-même et certains d'entre vous ont également eu l'occasion de se familiariser avec l'orientation adoptée par le Conseil économique. J'ai été pour ma part surpris et même choqué, de découvrir que ces deux organismes s'étaient lancés dans des études socio-économiques, sans aucun rapport avec ce qui nous intéresse, à savoir les dangers des règlements, leurs conséquences pour les droits et libertés des citoyens, ainsi que les chinoiseries administratives qu'ils introduisent au sein d'opérations commerciales normales.

Je crois donc fermement que le Parlement devrait également se saisir de cette question. Je ne pense pas que le cabinet ou l'exécutif du gouvernement désapprouve cette proposition. Après le Jour de l'an, ou d'ici la reprise, nous devons faire en sorte que la Chambre et le Sénat autorisent le comité à étudier cette question. Il est évident que nous ne disposerons pas de beaucoup de temps entre la reprise et les élections, mais nous pourrions néanmoins cerner les problèmes et définir un cadre de travail pour le prochain comité qui sera organisé. Ce problème me semble avoir une portée considérable. Comme je l'ai dit, nous ne faisons que constater les conséquences alors que nous pourrions nous pencher sur les causes et prendre des mesures de nature préventive, en faisant par exemple des recommandations. En ce qui nous concerne, je pense que nous pourrions en discuter avec les Leaders de la Chambre et profiter d'une journée de l'opposition pour organiser un débat et présenter une motion qui, espérons-le, serait approuvée par les leaders de la Chambre, y compris le leader du gouvernement à la Chambre. Cette motion ne prêterait pas à controverse mais contiendrait simplement une définition du mandat de ce Comité. Je vous soumets cette suggestion car elle nous ramène à des questions qui ont déjà surgi.

Je viens de m'entretenir avec le sénateur Lang et nous avons envisagé la possibilité de soumettre certaines questions aux sous-comités. Nous pourrions peut-être en discuter lorsque nous aborderons la question du mandat de ce Comité. Nous ne sommes pas des policiers chargés d'appréhender les criminels afin d'essayer de les réformer, nous devons plutôt empêcher le crime. Voici quelles sont mes opinions sur ce point. Le coprésident a peut-être également une opinion à faire valoir et certains d'entre vous aussi.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Tout ce que j'ai à dire, c'est que je suis absolument et complètement d'accord avec M. Baldwin. J'ai été particulièrement frappé par l'épisode absolument incroyable de la bibliothèque publique. Il n'existe aucun texte légal permettant au gouvernement ou au Parlement du Canada d'imposer des règlements à l'endroit des bibliothèques publiques. J'aurais cru qu'il s'agissait plutôt d'une question de compétence provinciale . . .

## [Text]

**Senator Godfrey:** You are obviously not talking about the federal government.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** It could be any government.

**Mr. Béchard:** Is that the public library here?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes.

**Mr. Béchard:** Are you talking about . . . ?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** We are talking about the public library here.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Not the Parliamentary Library, but the local public library which is surely a provincial matter. It is incredible that any sawdust Caesar in one of the government departments here should try to tell these people what to do.

**Senator Godfrey:** Well, I just do not believe they did. It cannot be—you know, for a provincial library they are not going to . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Well, my judgment . . .

**Senator Godfrey:** It must have been someone at Queen's Park.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Well, whichever it is. No, I do not know what government but my judgment is that it simply is an extension of the use of the social insurance number which was never contemplated and this is the kind of thing—we have never had a chance to discuss this social insurance number except on the issue which was raised by counsel and we had discussion on but I do not think it has ever been an issue in Parliament in the parliamentary debate, and here we are seeing the widespread extension of its use by all governments; probably municipal people are using it as well. It is being used for many purposes, which were brought to my attention, in a most unique way and I think this is the sort of thing—I just use this as an illustration of the extent of this. Senator Riley.

**Senator Riley:** I wonder how many of our social security numbers, Canadian social security numbers, are stored in those central data banks down in the States?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** That was one of the points that was raised in this program I was on and I have since discussed it with other people. I think a great deal of them are passed sideways to different departments in this government and probably with provincial governments as well.

**Senator Riley:** The commercial credit people, many of them, have all the social security numbers and this data is stored in central storage banks in the States, to which they have access. One time I heard someone in telecommunications point out the danger of having all this information stored in data banks in a foreign country.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Senator Godfrey.

## [Translation]

**Le sénateur Godfrey:** Vous ne pensez pas au gouvernement fédéral.

**Le coprésident (M. Baldwin):** N'importe quel gouvernement.

**M. Béchard:** S'agit-il de la bibliothèque publique d'Ottawa?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui.

**M. Béchard:** Est-ce que vous parlez de . . . ?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous parlons de la bibliothèque publique d'Ottawa.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous ne parlons pas de la bibliothèque du Parlement mais de la bibliothèque publique d'Ottawa qui relève indubitablement de la compétence provinciale. Il est incroyable qu'un fonctionnaire du gouvernement vienne dicter leur conduite aux responsables de cette bibliothèque.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne crois pas qu'il en soit ainsi. Vous savez, étant donné qu'il s'agit d'une bibliothèque provinciale . . .

**Le coprésident (M. Baldwin):** A mon sens . . .

**Le sénateur Godfrey:** C'est certainement quelqu'un de Queen's Park.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Bon, peu importe. J'ignore de quel gouvernement il s'agit mais c'est là un cas d'utilisation du numéro d'assurance sociale auquel on n'a jamais pensé. C'est précisément le genre de choses dont nous n'avons jamais eu l'occasion de parler, sauf lorsque la question a été soulevée par notre conseiller. Nous en avons donc discuté mais le Parlement n'en a jamais été saisi. Cette question n'a jamais donné lieu à un débat parlementaire et nous risquons de nous trouver dans une situation où tous les gouvernements utiliseront à cette fin le numéro d'assurance sociale. Cela est peut-être vrai également au niveau municipal. Le numéro d'assurance sociale est utilisé à plusieurs fins qui ont été portées à mon attention, et je voulais simplement souligner que nous devrions nous pencher sur cette question. C'était simplement un exemple. Sénateur Riley.

**Le sénateur Riley:** Je me demande combien de Canadiens sont fichés aux États-Unis par leur numéro de sécurité sociale?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Cet argument a été précisément soulevé au cours de l'émission à laquelle j'ai participé. Depuis, j'en ai discuté avec d'autres personnes. Je crois que ces renseignements sont communiqués à divers ministères fédéraux et provinciaux.

**Le sénateur Riley:** Les entreprises de crédit commercial connaissent toujours les numéros de sécurité sociale de leurs clients, et ces renseignements sont fiché aux États-Unis dans des banques centrales de données, auxquelles elles ont accès. Lors d'une discussion avec un responsable des télécommunications, ce dernier m'a souligné le danger qu'il y avait à ce que tous ces renseignements soient stokés à l'étranger dans des banques de données.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Sénateur Godfrey.

## [Texte]

**Senator Godfrey:** Well, I think it is a great idea to give the Committee a chance to go into matters of broad policy rather than plowing through individual orders every Thursday because really I must confess I found the freedom of information subject very, very interesting and we could do the same type of thing with regulations. I think it is even more appropriate right now because I think there are two other non-governmental bodies that are looking into this. I heard a speech by Mr. Michael Kirby, the President of the Institute for Research on Public Policy at the Canadian Club the other day on this very question and he had certain suggestions and I would presume from that that they must be looking into it.

• 1125

Secondly, I was approached and interviewed, and I believe both the Co-chairmen were, by Mr. d'Aquino who is doing a research job for—I have forgotten the name of the organization but it is headed by Mr. William Twaits and Mr. Alfred Powis—on this very subject and they will be having their report out I presume in a few months. I think they are spending a lot of money and going into it quite intensively and they will give a fresh, objective approach. I think all these efforts by these private people deserve special study, and I cannot think of a better committee to do it than this Committee. I think it would be very helpful, those kinds of studies that are going on. Even we might get a copy of Mr. Kirby's speech. In fact, I asked him for one on Monday and he told me that they were available outside which they were not. But he has some very interesting suggestions to make about regulations. One, for example, was that they should not ordinarily take effect for a period of 60 days so that people could look at them and criticize them and point out defects or something so that they could be corrected before the 60 day period, which in effect is what happens in the legislative process, because there is a time always between the submission of a bill and its final passage whereby things can be picked up by the private sector. But there is not or does not appear to be one as far as the regulations are concerned. So I think it is a very good idea that we should de exactly what the Chairman is saying.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** That would fit in, Senator Godfrey, with what we are talking about, the Committee getting authority, for example, to check the enabling clauses and report back. This would be something which theoretically should be done in the House and in the Senate, but in my opinion, as I said last meeting, it is rarely if ever done. We get so wrapped up in the context of the legislation itself, its principles, its purposes, and in partisan battles on it, that the question of what I think is a most important of any bill, the regulatory clause, is left. So this would be a point where people like Twaits or those who are involved could come and make their representations.

I should say that I have been in correspondence with the Canadian Manufacturers Association. They are looking at it. The Canadian Bar had a meeting, I think, a year or two ago. There was a panel discussion with Gordon Blair, Justice Blair took part in that, and I am sure they have a committee

## [Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Je trouve que c'est une excellente idée de permettre au Comité de se pencher sur des questions de politique générale au lieu de le limiter chaque jeudi à l'étude d'incidents particuliers. En effet, la liberté de l'information me semble un sujet particulièrement intéressant et nous pourrions traiter la question des règlements de la même façon. Cela est d'autant plus indiqué que deux autres organismes non gouvernementaux étudient également cette même question. J'ai entendu l'autre jour au Canadian Club une déclaration de M. Michael Kirby, président de l'Institut des recherches politiques. Étant donné les suggestions qu'il a faites, je présume que cet organisme doit également s'intéresser à la question.

Deuxièmement, les deux coprésidents et moi-même avons été contactés et interrogés par M. d'Aquin, chargé de recherches par un organisme dont j'ai oublié le nom, mais qui est présidé par M. William Twaits et M. Alfred Powis. Leur rapport doit paraître d'ici quelques mois. Il s'agit d'une enquête extrêmement approfondie et coûteuse dont les méthodes nous semblent très objectives et nouvelles. Les efforts déployés en ce sens par le secteur privé valent d'être étudiés avec le plus grand soin, et aucun comité n'est mieux placé que le nôtre pour mener à bien cette tâche. Ce genre d'étude me semble très utile. Nous pourrions même obtenir un exemplaire de la déclaration de M. Kirby. En fait, je lui en ai demandé un lundi et il m'a répondu qu'il y en avait à l'extérieur de la salle, mais je n'en ai pas trouvé. Il a proposé des suggestions extrêmement intéressantes au sujet des règlements. Par exemple, il a proposé que les règlements n'entrent pas en vigueur avant 60 jours de façon à ce que les gens puissent les étudier et les critiquer, tout en soulignant les erreurs susceptibles d'être corrigées en ce temps. Cette disposition existe déjà dans le processus législatif, et elle permet au secteur privé d'étudier avec soin certains aspects d'un projet de loi entre son dépôt et son adoption finale, mais il ne semble pas exister de disposition semblable pour ce qui est des règlements. Je crois qu'il serait bon que nous fassions ce que nous dit le président.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Cela correspond tout à fait, sénateur Godfrey, à ce que nous demandons, à savoir que le Comité soit autorisé par exemple à examiner les dispositions habilitantes et à faire un rapport. Théoriquement, cela devrait être fait au niveau de la Chambre et du Sénat, mais, comme je l'ai dit au cours de notre dernière réunion, j'ai l'impression que c'est rarement le cas. Nous sommes tellement engagés dans le processus législatif lui-même, ses principes et ses objectifs, et entraînés dans des querelles partisanes, que nous laissons de côté ce qui me semble l'essentiel de tout projet de loi, à savoir la disposition de réglementation. A ce niveau-là, je crois que les propositions de M. Twaits ou de tous ceux qui participent à ces études seraient extrêmement fructueuses.

Je dois souligner que je suis en contact avec l'Association canadienne des manufacturiers. C'est également un secteur qui les intéresse. L'Association du Barreau canadien s'est réunie je crois il y a un an ou deux. Le juge Gordon Blair a participé à un atelier et je suis certain que l'Association a chargé un

## [Text]

working at it. I have a feeling that there are elements in the Canadian Labour Congress who are not happy about the present regulatory procedures and machinery. I think there is a lot of people interested if they had a place to go, and here is where they could meet. You would have the enabling clauses; you would have the impact of the regulations, which we are doing now, and then you have things like the Social Insurance number. These are distinct issues, but our terms of reference hopefully would be wide enough to make that kind of inquiry. I have a strong conviction that the government itself would not object. Objection, if any, would come from those people in the civil service levels who would like to see that any study which was made by the Economic Council or the Privy Council was diluted and narrowed and did not meet the kind of objectives which we would have for us.

**Senator Godfrey:** Just to get it clear in my own mind, what you are proposing is that we look into the whole question of the process.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** That is right, yes.

**Senator Godfrey:** That is right. There is one other idea. For example, why should not the departments, while legislation is going through the legislative process, prepare the regulations that they are proposing and have them ready and when it goes to Committee, as is done on some occasions—I think they did with the immigration bill—why should they not say these are the regulations we propose to pass under the bill, so you can look at them both at the same time and then you are in a better position to understand the implications of the enabling power and what they are intending to do, and even understand the principle of the bill and how it is going to operate better. I am just throwing this out as one of the kind of things that we might look at and possibly recommend.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Senator Riley.

**Senator Riley:** The trouble with making available the proposed regulations is that they are constantly making new regulations which adjust to changing conditions and one of the big problems is that occasionally they make regulations which are beyond the power given to them in the enabling Section of the act. We were discussing at the last meeting the question of bringing in the ministers or the draftsmen of the bills that contained this enabling power—a section enabling to make regulations; would it not be better if we could get all new regulations, before they are gazetted, before this Committee? Once those regulations are gazetted, the bureaucrats get their backs up and they try, through every device, to bypass this Committee. I think as each new regulation or set of regulations is proposed, before they are gazetted this Committee should have an opportunity to examine them, and if we find that they are ultra vires the section we could forestall many of them.

• 1130

**Mr. Béchard:** You would have to change the law to do that, I think.

## [Translation]

comité d'étudier cette question. J'ai également l'impression que certains éléments du Congrès du travail du Canada ne sont pas satisfaits des procédures et mécanismes actuels de réglementation. Voilà donc des gens intéressés qui gagneraient à se rencontrer. Nous devons donc examiner les dispositions habilitantes, les conséquences des règlements, ce que nous sommes actuellement en train de faire, ainsi que certaines questions très précises comme celles des numéros d'assurance sociale. Ce sont des questions bien distinctes, mais nous espérons que nos compétences seront suffisamment élargies pour que nous puissions mener ce genre d'enquête. Je suis fermement convaincu que le gouvernement lui-même ne fera pas d'objection. S'il y avait des objections, je suis sûr qu'elles émaneraient de certains fonctionnaires désireux de mettre une sourdine aux études effectuées par le Conseil économique ou le Conseil privé.

**Le sénateur Godfrey:** Récapitulons: vous voulez que nous nous chargions de l'étude de tout le processus.

**Le coprésident (M. Baldwin):** C'est exact.

**Le sénateur Godfrey:** C'est exact. Voilà une autre suggestion. Par exemple, au cours du processus législatif, ne pourrait-on pas demander aux ministères de rédiger les règlements qu'ils proposent? Ainsi, lorsque ces derniers seraient déposés devant le Comité, comme cela arrive quelque fois en un mot, je crois que cela a été le cas pour le projet de loi de l'immigration, les membres du Comité auraient l'occasion d'étudier les règlements proposés dans le cadre d'un projet de loi, et seraient mieux à même de comprendre les conséquences de la disposition habilitante d'une part, et le principe et le fonctionnement du projet de loi proprement dit, d'autre part. Nous pourrions peut être recommander cela.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Sénateur Riley.

**Le sénateur Riley:** Le dépôt des règlements proposés pose le problème suivant: des nouveaux règlements sont constamment établis en fonction de l'évolution de la situation, et il arrive parfois que les règlements établis dépassent les pouvoirs que confère la disposition habilitante de la loi. Lors de notre dernière séance, nous avons proposé de convoquer les ministres ou les rédacteurs responsables de l'élaboration des projets de loi comportant une disposition autorisant l'établissement de règlements. Ne vaudrait-il mieux pas que ce comité soit saisi de tous les nouveaux règlements, avant qu'ils ne paraissent dans la gazette? A partir du moment où ces règlements figurent dans la gazette, les fonctionnaires font tout ce qu'ils peuvent pour outre-passé le mandat de ce comité. Si tous les nouveaux règlements étaient déposés devant ce comité avant d'être inscrits dans la gazette, nous aurions ainsi la possibilité de les étudier et de nous y opposer si nous les jugons anti-constitutionnels.

**M. Béchard:** Je crois qu'avant de faire cela, il faudrait d'abord modifier la loi.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Not necessarily. It might be helpful, but it is a matter of timing, what Senator Riley has in mind. If, at the appropriate occasion, we were able to have an examination and some challenge, if necessary, before the barn door had been locked and the horse was out . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I was going to add that if, by any chance, you find it is difficult to get some enlarged terms of reference of this sort adopted by the House of Commons, there would always be the possibility, if the Senate was so minded, of having a reference by the Senate along these lines. After all, the House of Commons sent this Joint Committee a reference on freedom of information and I do not see why the Senate could not do the same thing.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Perfectly proper and I have no objection at all. It would be desirable if we could get both of them . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Highly desirable.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Without taking it any further—I do not know whether we would need a motion—if no one has any objection, the Co-Chairman and I could consult with the appropriate authorities on the Government side in both Houses and see if we can come up with an idea and a term of reference that would meet what we have been discussing, hopefully to have a short debate so that we can outline the problem, with the passage of those motions before Christmas and then start on it after Christmas—if no one has any objection to that.

**Mr. Béchard:** All right.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** All right. Now . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Co-Chairman, before we go to the agenda of the morning, perhaps I might be allowed to make a brief statement to inform members of the Committee, other than my colleagues from the Senate who are already aware of it, that yesterday I arranged in the Senate the question of the procedure that was to be used in making the new increase in the postal rates. I asked the Leader of the Government:

... is it the intention of the government to introduce legislation to bring about this increase, or is it the intention to proceed in the same way as with the last few increases, that is, by means of a regulation under, if my memory serves me correctly, section 13 of the Financial Administration Act?

I then drew attention to the fact that twice this Committee had denounced as highly improper, and possibly illegal, the method followed in making the last two increases—I think it was the last two. I drew to the attention of the Government Leader that, on April 19 last, both Chambers had concurred in our report on the subject, which had said that this was a most improper way of proceeding and which had called to the attention of both Houses this fact with a statement of reasons for this conclusion. I omitted to mention that the motion of concurrence on both occasions have been passed without objection from anybody, in other words unanimously. I wound up by asking if the Leader of the Government could give me an

## [Traduction]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Pas nécessairement. Cela serait peut-être utile, mais la proposition du sénateur Riley pose un problème de temps. Si nous pouvions étudier et, le cas échéant, contester certains règlements avant qu'il ne soit trop tard . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je voulais ajouter que, si par hasard la Chambre des communes montre de la réticence à approuver l'élargissement de notre mandat, nous pouvons toujours obtenir un ordre de renvoi du Sénat. Après tout, la Chambre des communes a renvoyé la question de la liberté de l'information devant ce comité mixte, et je ne vois pas pourquoi le Sénat ne pourrait pas en faire autant.

**Le coprésident (M. Baldwin):** C'est parfaitement exact et je n'y vois pas d'objection. Il serait souhaitable que nous obtenions l'approbation des deux . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Très souhaitable.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Sans aller plus loin, j'ignore si nous avons besoin d'une motion, et si personne n'a d'objection, le coprésident et moi-même consulterons donc les autorités compétentes du côté du gouvernement dans les deux Chambres afin de voir si nous pouvons obtenir un élargissement de notre mandat, nous permettant, comme nous l'espérons, d'organiser un débat sur cette question au moment de l'adoption de ces motions avant Noël. Nous pourrions reprendre ensuite après Noël, si personne n'a d'objection.

**M. Béchard:** D'accord.

**Le coprésident (M. Baldwin):** D'accord. Maintenant . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur le coprésident, avant de passer à notre ordre du jour, j'aimerais informer les membres du comité, autres que mes collègues du Sénat qui sont déjà au courant, que j'ai posé hier au Sénat une question sur la mise en vigueur des prochaines augmentations des tarifs postaux. Voici la question que j'ai posée au leader du gouvernement:

... Le gouvernement compte-t-il présenter une mesure législative pour hausser le tarif, ou a-t-il l'intention de procéder comme il l'a fait les quelques dernières fois, soit par voie de règlement, aux termes, sauf erreur, de l'article 13 de la Loi sur l'administration financière?

J'ai ensuite souligné que ce comité avait à deux reprises dénoncé comme étant très irrégulière, sinon illégale, la méthode employée par le gouvernement les deux dernières fois. J'ai porté à l'attention du leader du gouvernement le fait que, le 19 avril dernier, les deux Chambres avaient approuvé notre rapport, rapport qui déclarait que cette façon de procéder était absolument irrégulière et attirait l'attention des deux Chambres en exposant les motifs de cette conclusion. J'ai omis de mentionner que la motion d'acceptation avait été adoptée à deux reprises sans objection, c'est-à-dire à l'unanimité. J'ai terminé en demandant au leader du gouvernement s'il pouvait m'assurer que le gouvernement avait cette fois l'intention

## [Text]

assurance that the Government intended this time to proceed by the traditional and more proper method which was used before making there last few increases. I thought the Committee would be glad to know that I had mentioned it.

• 1135

**M. Béchard:** Monsieur le président, à ce propos, je n'ai pas vérifié, mais on m'a dit que le jour où le ministre des Postes a annoncé cette augmentation un jugement avait été rendu il y a environ un mois, un mois et demi, qui rendait légale cette augmentation. C'est à vérifier, je ne sais pas si tel était le cas.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je crois qu'il y a un appel de ce jugement-là et d'ailleurs j'ai souligné le fait que ce n'est pas seulement une question de «vires», mais aussi une question de... comment dit-on en français? Je ne sais pas.

**M. Béchard:** De décence.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, oui, justement.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mr. McKinley.

**Mr. McKinley:** I believe the last time this matter was before the Committee we had some communication with the Postmaster General on that. What kind of word did we get from the Postmaster General at that time?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I do not think he came here. I think he wrote us. Did he write us a letter?

**Mr. McKinley:** No, he did not come here.

**Mr. Eglington:** No, he announced in the House that the procedure that was followed was lawful and they intended to follow it in the future.

**Senator Riley:** The only thing I read in *Hansard* was the comparison of postal rates in other countries and pointing out that most countries had a higher postal rate than we had.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** All of which does not in the least touch the objection the Committee was making.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mr. McKinley, were you finished? Did you have another...

**Mr. McKinley:** Yes. I just had not been able to recall where... I know we raised the issue with the Postmaster General, but I had not recalled what word we got back from him.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Well, he reiterated that he had legal opinion that it was legal. You see, our objection took two forms. One, there was the question of vires, which we raised with some diffidence because it was not strictly our cup of tea; but we did raise it, and we said there was some doubt about the legality. But we did insist very strongly on the other issue, that it was an unusual and an unexpected use of a power and that it was never intended that the Section 13 of the Financial Administration Act would be used for the purpose of raising postal rates. And on that there has been no real response from the Postmaster General or the government and the case went to the federal court. I think it has since been appealed and it is now in process of litigation.

## [Translation]

d'adopter la méthode traditionnelle et plus régulière qui était employée avant les dernières augmentations. J'ai pensé que les membres du comité seraient bien aise d'apprendre que j'en avais fait mention.

**Mr. Béchard:** Mr. Chairman, I was not able to check on that myself, but I have been told that a judgment has been made a month or a month and a half before the Postmaster General made the announcement of this increase, and that this judgment made legal such an increase. We have to check on that but I do not know if this is true or not.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think this decision has been appealed and I have insisted upon the fact that it is not a question of constitutionality but also a question of how do you say it in French? I do not know.

**Mr. Béchard:** A question of decency.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, precisely.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Monsieur McKinley.

**M. McKinley:** La dernière fois que le comité a été saisi de cette question, nous sommes entrés en contact avec le ministre des Postes. Quelle réponse avons-nous reçue alors?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je ne pense pas qu'il ait comparu devant ce comité. Je crois qu'il nous a écrit. Ne nous a-t-il pas envoyé une lettre?

**M. McKinley:** Il n'a pas comparu.

**M. Eglington:** Non, il a annoncé à la Chambre que la méthode suivie était légale et que le gouvernement avait l'intention de procéder de cette façon à l'avenir.

**Le sénateur Riley:** J'ai seulement lu ce que disait le hansard, à savoir que les tarifs postaux sont généralement plus élevés dans les autres pays qu'au Canada.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ce qui n'a absolument rien à voir avec l'objection soulevée par ce comité.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Monsieur McKinley, est-ce que vous avez fini? Aviez-vous une autre...

**M. McKinley:** Oui. Je ne me rappelle plus à quelle occasion, mais je sais que nous avons interrogé le ministre des Postes à ce sujet. Je ne me souviens pas de sa réponse.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il a répété que d'après les avis juridiques qu'on lui avait fournis, cette procédure était légale. Notre objection soulève donc deux questions. Premièrement, la question de la validité constitutionnelle d'une telle mesure. C'est timidement que nous avons soulevé cette question, car elle ne nous concerne pas directement, mais nous l'avons néanmoins soulevée et nous avons exprimé nos doutes quant à la légalité de cette mesure. Mais nous avons fortement insisté sur l'autre problème, à savoir qu'il est extrêmement inattendu et inhabituel que l'article 13 de la Loi sur l'administration financière soit invoqué pour imposer une majoration des tarifs postaux. Le ministre des Postes ne nous a pas vraiment répondu et l'affaire a été portée devant la cour fédérale. Je

[Texte]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I may say I had a telephone call after the House of Commons adopted our report. I had a telephone call from someone in the Postmaster General's office saying that the Postmaster General would like to talk to me about this. I said I would be very happy to talk to him. But that was the end of it. I never heard anything further.

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, it might be appropriate at this point, since it was the first item on the agenda, to dispose of it. I merely intended to outline the three grounds on which the Federal Court trial division upheld the validity of the action under Section 13 of the Financial Administration Act. Mr. Justice Cattanach held that the postal service was a service within the meaning of the word in Section 13. He then held that since Section 13 of the Financial Administration Act, although enacted in 1967, appeared in the *revised statutes*, and since the last statute by which Parliament increased the rates was in 1971 and appeared in the second supplement to the *Revised Statutes*, the two statutes involved had the same operative date and therefore the two had to be made to stand together. And the conclusion here that we came to was that when Parliament enacted the two-step increase to 8 cents and 10 cents in 1971, all that it was doing was saying that the rate will be 8 cents and then 10 cents, until the executive otherwise orders under Section 13.

**Mr. Baker:** No wonder it has been appealed.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** He leapt over the law.

**Mr. Baker:** Yes, he leapt over it.

**Senator Riley:** If and when the Post Office becomes a Crown corporation, well, that would take it out of our hands entirely.

**Mr. Eglington:** Well, it will depend, Senator Riley, on the enabling powers in the Post Office bill. Presumably the government will insert in the bill a provision that the postal commission, or whatever it is to be called, will have the power to set rates, and if Parliament wants the exercise of that power to be subject to review by this Committee, given the Crown's addiction to the magic formula, parliamentarians will have to insist that the postal commission, or whatever it is, operate by order or by instrument; something of that kind.

• 1140

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** May I go back. Mr. Baker, before you came in we had not a quorum, but I was reporting that we had attempted to hold a steering committee meeting this morning and we had been thwarted by the fact that people were very busy in other areas. At least the two Co-Chairmen and counsel met, and we were particularly involved in the issue you raised at the last meeting. I hope you will be happy to know that we took it and ran far, far beyond where we were.

[Traduction]

crois que depuis il y a eu appel et l'affaire suit actuellement son cours.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je dois vous dire que j'ai reçu un appel téléphonique peu après que la Chambre des communes ait adopté notre rapport. J'ai reçu un appel du ministère des Postes, me disant que le ministre des Postes aimerait bien s'entretenir avec moi de cette question. J'ai dit que je serais ravi d'avoir un entretien avec le ministre des Postes, mais les choses en sont restées là.

**Mr. Eglington:** Monsieur le président, nous pourrions peut-être en finir avec le premier point inscrit à notre ordre du jour. Je voulais simplement vous souligner que la division de première instance de la Cour fédérale a confirmé à trois égards la validité de la mesure législative prise en vertu de l'article 13 de la Loi sur l'administration financière. Le Juge Cattanach a fait savoir que le service postal relève de la définition prévue à l'article 13. Il a ensuite fait valoir que, puisque l'article 13 de la Loi sur l'administration financière figure dans les statuts révisés, bien que cette loi soit entrée en vigueur en 1967, et puisque la dernière augmentation du tarif postal imposée par statut en 1971 par le Parlement figure dans le deuxième supplément des statuts révisés, les deux statuts en question sont entrés en vigueur à la même date et que par conséquent ils ne sauraient être dissociés. Nous sommes donc arrivés à la conclusion suivante: lorsque le tarif postal a été fixé par le Parlement à 8c. puis à 10c. en 1971, le Parlement a pu agir ainsi dans la mesure où l'exécutif n'a pas émis de décret contraire en vertu de l'article 13.

**Mr. Baker:** Ce n'est donc pas étonnant qu'on ait fait appel de cette décision.

**Le coprésident (M. Baldwin):** La loi a été outrepassée.

**M. Baker:** Oui, absolument.

**Le sénateur Riley:** Le jour où les postes deviendront une société de la couronne, nous perdrons tout pouvoir dans ce domaine.

**Mr. Eglington:** Tout dépend, sénateur Riley, des dispositions habilitantes prévues aux termes du projet de loi sur les postes. Il est probable que le gouvernement prévoit une disposition dans le projet de loi portant que la commission des postes, affublée peut-être d'un autre nom, aura le pouvoir de fixer les taux et, si le Parlement veut que l'exercice de ce pouvoir fasse l'objet de révision de la part de notre Comité, vu le penchant bien connu de la Couronne pour la formule magique, les parlementaires devront insister pour que la commission des postes, connue peut-être sous un autre nom alors, fonctionne par décret ou par règlement, quelque chose du genre.

**Le coprésident (M. Baldwin):** J'aimerais revenir en arrière. Monsieur Baker, avant que vous ne fassiez votre entrée, nous n'avions pas le quorum, mais je disais que nous avions essayé de réunir le comité directeur ce matin et que nous n'avons pu le faire parce que les gens avaient beaucoup à faire ailleurs. Enfin, les deux coprésidents et le conseiller juridique y étaient et nous nous sommes saisis de la question que vous avez soulevée à la dernière réunion. J'espère que vous serez heureux d'apprendre que, l'ayant saisie, nous l'avons portée très loin.

## [Text]

Now the question is, did we run too far. I discussed with the members here, taking the idea and extending it, and the suggestion has been made—by myself, but it seems to meet with approval—that this Committee at the moment acts as a policeman after the event and attempts to capture criminals, to pin a crime on them and then send them off hopefully to the reformatory to improve their knowledge and skills and understanding.

**Mr. Baker:** We suspend sentence. Parole and things of that nature.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** That is right. Now the question has arisen, is there not another better role for us, in addition to this, of trying to prevent the crime. It involves, of course, the very interesting point which we discussed before and in respect of which you moved a motion. It involves such things as, which is collateral to and probably related to, the extensive use of the social insurance number, which has now gone far beyond what was ever contemplated. In some private sources and in other areas of government, provincial and municipal, this has now become almost an epidemic; it is raging. It is raging, and maybe it is going to kill the patient.

There are many other related issues, and the question has arisen, should this Committee try to seek, from the House of Commons and the Senate, additional terms of reference which would permit us to include in our duties the sort of ideas you put forward in connection with the motion we were asked to consider; namely, to act as a special committee of scrutiny in respect of the enabling clauses in bills. To seek out reasons, to find out why they wanted those powers and what they were going to do with them and for what purpose and so on. Secondly, to see what was happening to such things as social insurance numbers.

This should fit in well with the government's attitude. At the First Ministers' Conference, the Government of Canada, as well as the governments of the provinces, did agree that they would look at the whole question of regulations: how far they were going, to what extent they constituted impediment to business and probably some danger to personal liberties. We have since found out that this was referred to the Economic Council of Canada, which has started some studies. They are not, in my opinion—and I think that is shared by my co-Chairman, who examined them as well—the kind of studies we would be interested in. They deal with the socio-economic aspects of it. They will, I think, go on for years and years and years. The Economic Council and the Privy Council are doing some studies, I do not think the kind of things we are interested in. The Canadian Manufacturers Association. Senator Godfrey was telling us about other organizations; the Canadian Bar is looking at that.

Our Committee, if properly instructed, would likely be the most logical place at which we could look at these things before they would become fixed in our system, and I was thinking of ways and means of bringing this about. It is all

## [Translation]

Il s'agit maintenant de savoir si nous l'avons portée trop loin. J'en ai parlé avec les membres ici présents, retournant la question dans tous les sens et on a soutenu, non seulement moi-même, car les autres semblaient d'accord, que notre Comité, à l'heure actuelle, joue plutôt le rôle du policier qui arrête les criminels après leur forfait pour ensuite les envoyer à l'école de réforme où ils amélioreront, nous l'espérons, leurs connaissances, leur compétence et leur compréhension.

**M. Baker:** Condamnations avec sursis, quoi! Libérations conditionnelles et autres choses du genre.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Exactement. Nous nous sommes donc demandé si nous ne pourrions pas jouer un rôle plus intéressant, à part celui que nous avons déjà, c'est-à-dire essayer de prévenir le crime. Évidemment, cela nous ramène à la question très intéressante dont nous discutions tout à l'heure et à propos de laquelle vous aviez proposé une motion. Il s'y rattache aussi quelques questions afférentes comme celle de l'utilisation étendue du numéro d'assurance sociale qui sert beaucoup plus qu'il n'avait été prévu à l'origine. Dans certains cercles de l'entreprise privée, sans parler des gouvernements provinciaux et municipaux, c'est presqu'une épidémie qui fait rage. A tel point, qu'on réussira peut-être à tuer le patient.

Il y a bien d'autres questions qui se rattachent à cette première et nous nous sommes demandé si notre Comité ne devrait pas chercher à obtenir de la Chambre des communes et du Sénat un mandat additionnel qui nous permettrait d'ajouter à nos sujets d'étude le genre d'idées dont vous nous avez saisis avec cette motion que vous nous avez proposée; c'est-à-dire, d'agir en qualité de comité d'étude spécial en ce qui concerne les dispositions habilitantes des projets de lois. En somme, nous chercherions à savoir pourquoi les gens veulent ces pouvoirs, ce qu'ils en feront, quels sont leurs buts et tout le reste. Deuxièmement, nous étudierions ce qui se passe dans les domaines comme celui du numéro d'assurance sociale.

Cela cadrerait très bien avec l'attitude du gouvernement. Lors de la Conférence des premiers ministres, le gouvernement du Canada et ceux des provinces ont décidé de concert qu'ils étudieraient toute cette question de réglementation: jusqu'où va-t-on en ce domaine, jusqu'à quel point cela peut créer des obstacles dans le monde des affaires, sans parler du danger que cela peut poser dans le domaine des libertés personnelles. Nous avons appris depuis que tout cela était renvoyé pour étude au Conseil économique du Canada qui a déjà commencé à faire quelques études. À mon avis et à celui du coprésident qui s'est aussi renseigné à ce sujet, il ne semble pas qu'il s'agisse du genre d'étude qui pourrait nous intéresser. Elles portent plutôt sur les aspects socio-économiques de la question. D'ailleurs, je crois que ces études se prolongeront pendant des années. Le Conseil économique et le Conseil privé étudient la question, certes, mais je ne crois pas qu'il s'agisse du genre de chose qui pourrait nous intéresser. Il y a aussi l'Association canadienne des manufacturiers. Le sénateur Godfrey nous a parlé aussi d'autres organismes: le Barreau canadien, par exemple.

Notre Comité, s'il en avait le mandat, serait l'organisme qui, le plus logiquement, pourrait étudier ces questions avant qu'elles ne soient imbriquées dans le système, et je me demandais justement ce que nous pourrions faire à cette fin. Il est

**[Texte]**

very well to have discussions about great principles, but how do we do it? I was thinking that as far as our House was concerned, I said I was going to consult with you and the other House leaders. Maybe the establishment of a day even of an opposition day, with a motion which would be really, in fact, agreed upon which would have the effect of giving the additional terms of reference to the Committee, a similar process in the Senate, with a short debate, maybe half a day's debate or whatever we agree on, because of the nature and other dangers which are involved in this, and then, if we could have that before Christmas, meet after Christmas. We probably will not get too far before dissolution. We might outline the problem, set up the machinery in any event, but it would be a very valuable legacy to leave to the next Parliament and the next Committee. I thought I should report that to you because you had been involved in the making of the motion which the steering committee was to consider.

**[Traduction]**

admirable de discuter de grands principes, encore faut-il les appliquer, n'est-ce pas? En ce qui concerne la Chambre, j'ai dit que j'allais vous consulter ainsi que les leaders des partis en Chambre. Peut-être faudrait-il réservé une journée, même une journée de l'opposition, et recourir à une motion qui, en vérité, aurait été acceptée d'avance et qui donnerait un mandat plus large à notre Comité, et procéder d'une façon semblable au Sénat, limiter même les débats, peut-être n'avoir qu'une demi-journée de débat ou toute autre période sur laquelle nous pourrions tomber d'accord, à cause de la nature du sujet et des autres dangers qui nous guettent à ce propos. Si on pouvait faire cela avant Noël, nous pourrions nous réunir après Noël. Nous ne pourrions probablement pas faire beaucoup avant la dissolution du Parlement, mais nous pourrions définir le problème, mettre sur pied les mécanismes nécessaires; ce serait de toute façon un héritage très important que nous pourrions léguer au prochain Parlement et au prochain Comité. J'ai cru bon de vous en toucher un mot parce que vous avez participé à la rédaction de la motion que le comité de direction devait étudier.

• 1145

**Mr. Baker:** Mr. Chairman, may I speak to that, sir?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes.

**Mr. Baker:** I think the business of this Committee getting into preventative medicine in legislative terms fits in with the direction in which the government is moving anyway, in another area. The Comptroller General was a bit preventative, in the sense that it was while policy was being undertaken and things are being carried out that certain tests are put on that on an ongoing way to, I guess, retrieve the horse, if they can, from the barn.

The other thing is the government is moving, and they have mentioned in the Throne Speech debate, the matter of giving Parliament evaluation reports on government programs. That was a line in the Throne Speech debate, which nobody has raised much since, but I understand there is some work going on internally within the government as to how that is going to be handled. So they are thinking, to a greater and greater degree, with respect to this aspect of preventive medicine which is the—we likened it to a criminal but it is also to a patient. I frankly think that is a good idea. If we could do that it is really an adjunct to what I put forward.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes.

**Mr. Baker:** My only question is a question of tactics or strategy. I think it would be acceptable to the House of Commons to concur in a report from this Committee with respect to merely the changing of Standing Orders as we have proposed. I think that would be acceptable in the House of Commons. We could get that quite easily.

I think the other aspect of it would require some negotiation beyond this particular requirement. I wonder, if the Committee is interested in this proposal, whether or not we ought to

**Mr. Baker:** Monsieur le président, puis-je dire un mot à ce sujet?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui.

**Mr. Baker:** Je crois que le Comité, en cherchant à faire de la médecine préventive en matière de législation, agit de concert avec le gouvernement qui semble s'orienter aussi de cette façon dans un autre domaine. La nomination d'un contrôleur général relève, d'une certaine façon, de la prévention puisqu'il devra étudier et contrôler ce qui se fait pendant que cela se fait de façon à ce qu'on puisse fermer les portes du poulailler avant que toutes les poules ne s'envolent.

A l'occasion du débat sur le discours du trône, le gouvernement a semblé prévoir qu'on donnerait au Parlement des rapports d'évaluation sur les programmes du gouvernement. Cela se trouvait dans le débat sur le discours du trône, personne n'a semblé l'avoir relevé depuis, mais je crois savoir qu'on effectue certains travaux au sein du gouvernement à ce propos. Donc, on semble penser de plus en plus à cet aspect de médecine préventive qui . . . Nous nous sommes servis de comparaisons où il était question de criminels, mais aussi de patients. Franchement, je crois que c'est une bonne idée. Si nous pouvions le faire, je crois que cela nous mènerait dans la direction que j'ai proposée.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui.

**Mr. Baker:** Il ne reste plus que la question de la tactique ou de la stratégie. Je crois que la Chambre des communes accepterait de suivre les recommandations d'un rapport émanant de notre Comité visant tout simplement à changer les règlements comme nous l'avons proposé. Je crois que la Chambre des communes pourrait accepter cette façon de faire. Je crois qu'il serait assez facile d'obtenir son assentiment.

En ce qui a trait à l'autre aspect de la question, il faudrait prévoir des négociations plus prolongées. Si cette proposition intéresse le Comité, je me demande si nous ne devrions pas

## [Text]

consider the strategy of asking for that now and negotiating for the rest, because we could get that.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Have you had a discussion with the Government House Leader?

**Mr. Baker:** I gather there is some good feeling about it, not specifically on this, but there is some good feeling about this change.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I was wondering, if there was no opposition to that, or if there was no opposition to this other, they might be combined or we might proceed with the one and discuss the other. I wonder if we could maybe put through, now we have a—I do not know what the Committee feels—if we could deal with the one, if the Committee so felt inclined, and discuss the other. I am thinking of the question of time. The time between now and the Christmas recess is very limited.

**Mr. Baker:** And the government has a big legislative plate, you know.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes. There might be even an agreement to work out the form of a motion which would cover everything in one all-embracing motion—It seems to me, as you have just pointed out and as I have said earlier, the government is in tune with this. I think the opposition, if any, would come from some people who are engaged in drafting of regulations and who profit by them, and I think we have to leap over them. I had a motion, which I have discussed with the steering committee . . .

**Mr. Baker:** You understand my concern.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes, I do.

**Mr. Baker:** I think there are two aspects to what we are talking about. Number one is with respect to the ability of this Committee to deal with the regulation-making power in the bill. That is one thing, but you are talking about something that goes beyond that. I happen to agree with what you say, it goes beyond that. I do not want, in making that leap, to lose this.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Eglington has a comment I think he would like to make, Mr. Chairman.

• 1150 •

**Mr. Eglington:** If I could just make one comment from what is essentially the practical side in support of Mr. Baker's proposition, it is that if the Committee were to commence, and it would be fairly soon, studying the enabling clauses, I think it would provide the Committee with a fair amount of raw material and experience for dealing with the larger inquiry a little further along. I think it is a very valuable exercise in itself and an essential exercise in itself in my view, but it is also a very handy introduction to the larger type of inquiry which the Chairmen have outlined.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** May I . . . oh,

**Senator Godfrey:** In view of what Mr. Eglington said and in view of the fact that I do not see that we are ever really going to get into the second thing probably before dissolution,

## [Translation]

agir ainsi, c'est-à-dire demander la première partie dès maintenant et prévoir des négociations pour le reste parce que je crois que cela marcherait.

**Le coprésident (M. Baldwin):** En avez-vous discuté avec le leader de la Chambre?

**M. Baker:** Sans qu'il soit précisément question du sujet qui nous préoccupe, je crois savoir que ce genre de changement ne serait pas vu d'un mauvais œil.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Si l'on ne s'opposait pas à la première partie de la question, ni même à la deuxième, je me demande si on ne pourrait pas les présenter ensemble ou présenter la première et discuter de l'autre. Je ne sais pas ce qu'en pense le Comité, mais peut-être pourrions-nous adopter la première partie et, si tel est le désir du Comité, discuter de l'autre. C'est une question de temps, évidemment. Il ne nous en reste que très peu d'ici les vacances de Noël.

**M. Baker:** Et le gouvernement a bien des projets de loi à nous présenter, comme vous le savez.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui. On pourrait peut-être même s'entendre sur une motion générale qui embrasserait toute la question . . . Comme vous l'avez déjà souligné et comme je l'ai dit tout à l'heure, il me semble que le gouvernement est mûr pour ce genre de chose. Je crois que l'opposition au projet, s'il y en a, viendra de gens qui rédigent les règlements et en profitent et nous devrons leur passer par dessus la tête. J'avais une motion dont j'ai discuté avec le comité de direction . . .

**M. Baker:** Vous comprenez ma préoccupation.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui, je la comprehends.

**M. Baker:** Je crois que la question qui nous préoccupe a deux aspects. Il y a tout d'abord la compétence de ce Comité en ce qui a trait aux pouvoirs de réglementation conférés par le projet de loi. Voilà un aspect de la question, mais vous allez au-delà de cela. Je suis d'accord avec ce que vous dites, cela va plus loin. Cependant, en faisant ce saut, je ne veux pas perdre cela.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur le président, je crois que M. Eglington voudrait ajouter un mot.

**Mr. Eglington:** Me permettez-vous de faire un commentaire sur ce qui est essentiellement le côté pratique pour appuyer la proposition de M. Baker? Si le Comité devait commencer à étudier les dispositions habilitantes, ce qui devrait se faire assez tôt, me semble-t-il, je crois que le Comité en tirerait suffisamment de renseignements et d'expérience pour mieux aborder l'étape qui s'en vient. En soi, je crois que c'est une étude valable et même essentielle, mais cela se révèlera aussi très pratique lorsqu'il faudra aborder l'étude dont les présidents nous ont brossé le tableau.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Puis-je . . . Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Compte tenu de ce que vient de dire M. Eglington et vu que je ne crois pas que nous puissions vraiment étudier la deuxième question avant la dissolution,

**[Texte]**

although we can set up, could we combine them both by simply asking for the specific things, but saying in our report that in the future we would like . . . you know without asking for the power—to go into the wider subject of regulations and investigate the whole thing in view of the interest shown by various other groups and this would be without asking, just sort of a warning shot. Would that help or would that hurt?

**Mr. Baker:** Mr. Chairman, I am not suggesting that we do not make reference to it, I just want to make sure that that report will be adopted without any difficulty upstairs . . .

**Senator Godfrey:** Yes, yes.

**Mr. Baker:** . . . and I would be worried that that second leap might raise so many questions and questions within the bureaucracy, that the people say when looking at it, what is the effect of this. If we lumped them together in the sense of asking for a specific change in the Standing Orders or however it is done . . .

**Senator Godfrey:** Yes.

**Mr. Baker:** . . . we could be in trouble.

**Senator Godfrey:** Yes, yes. It just refers to their not approving it necessarily, that they are giving us the power to do it, that is all. This is a sort of a warning that we will come back at some future time with some specific proposal, just a foot in the door.

**Mr. Baker:** That is fair enough.

**Senator Godfrey:** But I would leave the tactics up to the . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Possibly that sort of warning might be given not in the motion, but rather in the debate on the subject in the higher House.

**Mr. Baker:** Right.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Baker or the Chairman or Senator Godfrey or myself—any one of—might say, this is all we are asking for now, but we have nevertheless been troubled by this and are considering whether it would be desirable to go farther, and so forth.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Could I read what I did put together and we did not put it before the Steering Committee in toto because we did not have a majority and it would then fit in with the Standing Orders changes:

This Committee, from its experience in dealing with Statutory Instruments as a Committee, and as individual members of the two Houses is firmly convinced that enabling clauses in Bills, rarely are examined in detail or questioned before enactment.

And in the belief that it is desirable that delegated authority should only be granted when a need is demon-

**[Traduction]**

même si nous pouvons préparer le débat, pourrions-nous combiner les deux questions en demandant tout simplement qu'on nous accorde les deux choses, mais en précisant dans notre rapport qu'à l'avenir nous voudrions . . . vous savez, sans demander qu'on nous accorde les pouvoirs . . . aborder le sujet plus vaste des règlements et étudier toute l'affaire à cause de l'intérêt manifesté par différents autres groupes et cela sans faire de demande, juste à titre de coup de semonce. Cela pourrait-il nous aider ou serait-ce nuisible?

**M. Baker:** Monsieur le président, je ne propose pas que nous en parlions, je voulais tout simplement m'assurer que ce rapport sera adopté sans aucun problème à un niveau supérieur . . .

**Le sénateur Godfrey:** Oui, oui.

**M. Baker:** . . . et ce qui m'inquiète, c'est que le deuxième saut pourrait soulever tellement de questions et au sein de la bureaucratie, qu'on ne dise, en voyant la proposition «mais quelles en seront les conséquences»? Si nous mettions tout ensemble et demandions un changement précis aux règlements de la Chambre, si c'est bien la procédure à suivre . . .

**Le sénateur Godfrey:** Oui.

**M. Baker:** . . . nous pourrions nous retrouver dans l'eau chaude.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, oui. Cela ne veut pas dire qu'on l'approuvera, nécessairement, tout simplement qu'on nous donne le pouvoir de le faire, c'est tout. Nous les avertissons, en quelque sorte, que nous reviendrons à la charge à l'avenir avec certaines propositions bien précises; nous aurons un pied dans la porte.

**M. Baker:** Cela me semble équitable.

**Le sénateur Godfrey:** Mais je laisserai les tactiques à . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Peut-être ce genre d'avertissement ne devrait-il pas se trouver dans la motion elle-même, peut-être vaudrait-il mieux le présenter à l'occasion du débat sur le sujet au Sénat.

**M. Baker:** Oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Baker, le président, le sénateur Godfrey ou moi-même, n'importe lequel d'entre nous, pourrait dire que c'est tout ce que nous demandons pour le moment, mais que la question nous a troublés et que nous nous demandons s'il serait bon de continuer, d'aller plus loin et ainsi de suite.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Pourrais-je lire ce que j'ai déjà rédigé et ce dont nous n'avons pas saisi le comité de direction en sa totalité parce qu'il n'y avait pas de majorité et je crois que cela cadrerait avec les modifications aux Règlements de la Chambre.

Le Comité, grâce à sa longue expérience et à celle des membres des deux Chambres qui le composent en ce qui a trait aux textes réglementaires, est fermement convaincu que les dispositions habilitantes des projets de loi sont rarement étudiées en détail ni remises en question avant l'adoption desdits projets de loi.

Et croyant qu'il est préférable qu'il n'y ait de délégation d'autorité que dans les cas où la nécessité en est prouvée,

## [Text]

strated, and then only to the extent required, a result which would facilitate the discharge of the responsibilities of the Committee.

This Committee recommends that the Rules of the Senate and the Standing Orders of the House of Commons be amended to provide that enabling clauses in Bills be referred to this Committee for study and report.

Now, that was trying to incorporate your views and then, of course, counsel has tentatively drafted what would be appropriate changes in our standing Orders and in the Rules which probably would be put before the appropriate authorities in both Houses in an attempt to have them made because only then would we get that authority. Is there any suggestion, any discussion of this proposal?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** If I may venture, Mr. Co-chairman, I wonder whether you need to have the word "and" there, and the second thing, there verbiation appears to be a sentence that does not seem to me has any principal verb. I venture to suggest you might just start with

... in the belief that it is desirable ...

and go on down to

... facilitate the discharge of the responsibilities of the Committee, ...

and then go on to ...

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I bow, Mr. Co-chairman ...

**Senator Godfrey:** Whoever said the Senate did not make use of ...

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** ... ever since I went to school, my language has always stood subject to correction and change.

**Mr. Baker:** That fairly well indicates what I have ... it encompasses that concern of mine that we do not ...

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Now, wait, we are just dealing with the enabling clauses here and, at the same time, I would hope that I would have a chance to meet with you and the other House Leaders and Senator Forsey in the Senate to try to start the road towards the wider sort of cry which maybe we could get terms of reference on, at least in time to set it up and look at the problem before there is a dissolution.

• 1155

**Mr. Baker:** We have, Mr. Chairman, a new chairman of the Procedure and Organization Committee in the person of John Reid, and I think he is looking for work. I gathered that from the ... I just hope he does not want too much work. But that is a good item for him to deal with.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Shall the appropriate changes suggested by my co-chairman pass? Moved by Mr. Baker, seconded by Senator Godfrey—or vice-versa. All in favour?

## [Translation]

et alors seulement dans la mesure où cela s'impose, ce qui rendrait beaucoup plus facile pour ce Comité l'accomplissement de son devoir.

Le Comité recommande que les ordres permanents du Sénat et les règlements de la Chambre soient modifiés de façon à ce que les dispositions habilitantes qui se trouvent dans les projets de loi soient renvoyées au Comité pour étude et pour rapport.

Évidemment, on a essayé d'y inclure vos idées et notre conseiller juridique a rédigé un texte où se trouvent les modifications qu'il faudrait apporter aux règlements de la Chambre et aux ordres permanents du Sénat qui seraient probablement présentées aux compétences appropriées des deux Chambres pour qu'elles soient approuvées et ce n'est qu'alors que nous aurions cette autorité. Y a-t-il d'autres propositions ou veut-on débattre davantage de la question?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Si vous me le permettez, monsieur le coprésident, je me demande s'il nous faut bien le mot «et» à cet endroit et, de deuxièmement, il semble y avoir une phrase où il n'y a pas de verbe principal. Il me semble qu'on pourrait tout simplement dire

... croyant ...

et ensuite continuer

... rendrait plus facile l'accomplissement de son devoir pour le Comité, ...

et ensuite aller jusqu'à ...

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je m'incline, monsieur le coprésident ...

**Le sénateur Godfrey:** Celui qui a dit que le Sénat ne faisait pas bon usage de ...

**Le coprésident (M. Baldwin):** ... depuis que j'ai connu les bancs de l'école, j'ai toujours accepté qu'on châtie mon langage.

**Mr. Baker:** Cela donne une idée assez juste de ce que j'ai ... on y tient compte de ma préoccupation, c'est-à-dire que nous ne devrions pas ...

**Le coprésident (M. Baldwin):** Un instant, nous ne traitons que des dispositions habilitantes et j'aimerais avoir l'occasion de vous rencontrer ainsi que les autres leaders de la Chambre et le sénateur Forsey, au Sénat, pour essayer d'ouvrir la voie à un mandat éventuellement plus large et au moins à temps pour mettre les choses en branle et étudier le problème avant la dissolution des chambres.

**Mr. Baker:** Monsieur le président, la présidence du Comité de la procédure et de l'organisation est maintenant assurée par John Reid, et je crois qu'il cherche du travail. Ce qui m'a laissé croire cela ... J'espère simplement qu'il ne voudra pas trop travailler. Cependant, cette question cadrerait très bien avec le mandat de son Comité.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Les modifications proposées par le coprésident seraient-elles adoptées? La motion a été proposée par M. Baker et appuyée par le sénateur Godfrey, ou, plutôt, le contraire. Tous ceux qui sont en faveur?

## [Texte]

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Now, to get to our business, Postal Rate Regulations. I guess we have dealt with that. Regulations reference of the Economic council of Canada. I suppose we have the facts.

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, there is only one comment that I would like to make about that. It is just to point that the slant or direction of their study is so totally different from this Committee's that, in the list they give of other bodies or centres studying the regulations, this Committee is not even mentioned. So it demonstrates the different drift of their work.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Thank you.

Consolidation of the regulations.

**Mr. Eglington:** Those who were present last week when the Ontario Regulations Committee were in town, heard me say that the consolidation was now expected for Easter. I am now informed that it certainly will not be Easter; it will be later again. Now, this means that the consolidation is running about two years behind its projected appearance date. The problem which this causes the Committee is not so much the delay in looking at all those juicy regulations—I know that everyone is mad keen to get into them—but it is the fact that the undertakings that were given by the Privy Council Office as to the footnoting of statutory instruments, the introduction of the explanatory note, the recitals of the complete statutory references, and so on—all matters that went into the form of the production of statutory instruments—were all to take effect when the consolidation appears.

Now, the consolidation, when it does finally appear, will be as at January 1, 1978, so that the longer it goes on the more statutory instruments there will be, all of 1978 and a large portion of 1979—if not all of 1979—which will not conform to the new requirements as to footnoting format, references, and so on. And this poses a very serious problem.

Now, we accepted the undertaking of the Privy Council Office to introduce the new system when the consolidation appears, it then being expected that the consolidation would appear only in 1978. I do not know what, if anything, can be done about it but it certainly poses a problem. It is a problem the Committee can either decide to blink at and live with or attempt to negotiate with the Privy Council Office in earlier introduction of the new format scheme.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Any comments?

We come then to the question of . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Half a moment, Mr. Co-Chairman. I wonder if we should not take up with Privy Council Office the difficulty that this presents to us and see whether something can be done about it *pro tem*. Have I missed the first part of what you were saying?

**Mr. Eglington:** No. I think it would be useful to do that. Now, they may simply say, we are not prepared to do it until

## [Traduction]

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Maintenant, passons à l'ordre du jour, les tarifs postaux. Je suppose que l'on peut considérer cette question comme tranchée. Mandat du Conseil économique du Canada sur la réglementation. Nous avons les faits en main dans ce cas-ci.

**M. Eglington:** Monsieur le président, j'aimerais simplement faire un commentaire à ce sujet. Il s'agit de souligner que les tendances ou la direction que prend leur étude diffèrent complètement de celles de ce Comité, à savoir que dans la liste d'autres organismes ou centres où on fait l'étude des règlements, on ne fait aucune mention de ce Comité. Donc, cette lacune démontre que leur travail va dans un sens qui diffère du nôtre.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Merci.

Codification des règlements.

**M. Eglington:** Ceux d'entre vous qui auraient assisté à la dernière réunion où comparaissait le Comité dès règlements de l'Ontario, m'ont entendu dire alors que la codification devait être terminée avant Pâques. On m'apprend maintenant qu'elle n'aura pas lieu avant Pâques, qu'elle sera encore retardée. Cela veut dire que la codification est en retard de deux ans sur la date prévue pour sa mise en vigueur. Le problème que pose cette entrave au travail du Comité n'est pas tellement au niveau de l'étude de tous ces règlements passionnants—je sais qu'il nous tarde de nous plonger dans cette étude—mais plutôt au niveau des engagements du Conseil privé à inclure des notes en bas de page des textes réglementaires, à mettre des notes explicatives, à établir des listes complètes de renvois aux lois . . . Tout cela, tout ce qui entre dans la formulation des textes réglementaires, devait prendre effet avec la codification.

Donc, cela veut dire que lorsque la codification prendra finalement effet, elle s'appliquera à partir du 1<sup>e</sup> janvier 1978, ce qui veut dire que les textes réglementaires pour l'année 1978 et pour une grande partie de 1979, sinon l'année entière, ne seront pas conformes aux exigences nouvelles concernant les notes en bas de page, les renvois et ainsi de suite. Cela nous pose un problème très grave.

Nous avons accepté l'engagement du Conseil privé à introduire le nouveau système lors de la mise en vigueur de la codification; alors, on s'attendait à ce que cette codification serait terminée seulement en 1978. J'ignore si nous avons un recours quelconque, mais la question nous pose certainement un problème. Le Comité peut, soit fermer les yeux sur le problème, soit essayer de faire des négociations avec le bureau du Conseil privé afin d'assurer la mise sur pied plus expéditive du nouveau système.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Commentaires?

Nous abordons donc la question de . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Un petit instant, monsieur le coprésident. Je me demande si nous devrions pas faire part de notre difficulté au Conseil privé afin de voir si on peut y apporter un remède temporaire. Est-ce que j'aurais manqué une partie de vos propos?

**M. Eglington:** Non. Je crois qu'il serait utile d'agir ainsi. Toutefois, le Conseil pourrait très bien répondre qu'il ne serait

[Text]

the consolidation comes into effect. But we do know that the instructions to all the government departments relating to the new system and the new requirements for presenting statutory instruments are ready to be printed and ready to go out. So there seems to be no administrative reason why the new system could not come into effect, for instance, on January 1 instead of waiting for Easter, mid-summer day, whenever next year, for the consolidation to appear.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Would you get down on hands and knees to the Privy Council Office and make that suggestion?

**Mr. Eglington:** No, I do not think I would ever go down on hands and knees to the Privy Council Office.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Anyway, it is just a suggestion.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I feel rather strongly that it is desirable to take this matter up. As I see it, what our counsel has just suggested cannot be difficult. I do not see that it involves any high question of principle or administrative difficulty. My impression is that Colonel Chassé at least is open to suggestions, and as far as he personally is concerned would not raise any great difficulties.

• 1200

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Agreed?

**An hon. Member:** I see no reason why not.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** The draft second report. It would really be the third report. Would it not?

**Mr. Eglington:** You have had two.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** We have had the two already, yes. This is the report.

**Mr. Eglington:** This matter was considered at the meeting in August, and the Committee decided to report as soon as the new session began. It is six weeks since the new session began but this is the first opportunity to consider it.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Any comment on it?

**Mr. Eglington:** I should say that the Department was notified that the Committee intended to report.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I suppose if the Chair would be making a ...

**Mr. Eglington:** It is to the question of vires and unusual and unexpected use of power. And in the Annex B to the report, which was the letter from the Department of Transport, from the Senior Assistant Deputy Minister, the last paragraph on page 2, you may remember he said:

Although section 7 ...

That is the section which empowers the entry onto private lands.

[Translation]

pas en mesure de le faire avant que la codification n'entre en vigueur. Pourtant, nous savons que les instructions destinées aux ministères gouvernementaux portant sur le nouveau système et les nouvelles exigences en matière des textes réglementaires sont prêtes à être imprimées et publiées. Donc, il ne semble pas y avoir de raisons administratives empêchant le nouveau système d'entrer en vigueur, par exemple, le 1<sup>er</sup> janvier, au lieu d'attendre jusqu'à Pâques, au solstice d'été, ou je ne sais pas quand au cours de l'année prochaine avant d'avoir la codification.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Vous mettriez-vous à genoux devant le bureau du Conseil privé pour leur faire cette proposition?

**M. Eglington:** Non, je ne pourrais jamais me mettre à genoux devant le Conseil privé.

**Le coprésident (M. Baldwin):** De toute façon, il ne s'agit que d'une proposition.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je crois fermement qu'il est souhaitable de soulever cette question. Ce que notre conseiller vient de nous dire ne me semble pas difficile. Je ne vois pas comment il pourrait être question d'énormes difficultés de principe ou d'administration. J'ai l'impression que le colonel Chassé, pour sa part, a l'esprit ouvert et ne nous causerait aucune difficulté majeure.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Êtes-vous d'accord?

**Une voix:** Je ne vois pas de raison pour qu'il en soit autrement.

**Le coprésident (M. Baldwin):** L'ébauche du deuxième rapport. Il s'agirait plutôt du troisième rapport, n'est-ce pas?

**M. Eglington:** Il y en a déjà eu deux.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui, nous en avons reçu deux. Voici le rapport.

**M. Eglington:** Ce document a été étudié lors de la réunion d'août et le Comité a alors décidé de faire rapport dès l'ouverture de la nouvelle session. Celle-ci a eu lieu il y a six semaines, mais aujourd'hui est la première occasion que nous avons pour étudier le rapport.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Des commentaires?

**M. Eglington:** Je devrais vous signaler que le ministère a reçu avis de l'intention du comité de faire rapport.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je suppose que si le président fait ...

**M. Eglington:** Il porte sur la question de juridiction et de l'utilisation inhabituelle et inattendue des pouvoirs. A l'annexe B du rapport, envoyé par le premier sous-ministre adjoint du ministère des Transports, on lit au dernier paragraphe, à la première page, et je cite:

Bien que la validité de l'article 7 ...

Il s'agit de l'article qui prévoit la pénétration sur des terrains privés.

## [Texte]

Although section 7 may be of doubtful validity, it was considered to be a simple method to resolve this problem.

It would have the desired effect. The Department has, even after it was notified that the Committee intended to report, continued to make fresh regulations along the same lines.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I notice there is an annex of a list of airports. Are these all airports which would be affected?

**Mr. Eglington:** Yes. There is one more. Another one came out in the most recent *Canada Gazette*, which I think is the Charlo Airport Zoning Regulations, SOR 78-771.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Any comment from the Committee members on the terms of the second report? We cannot adopt it; we have lost our majority. However, we have other business. We will set it aside. What do you think, Mr. Joint Chairman? I do not think we are in a position to actually have it adopted.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I do not think we can adopt it, no. It is too bad that we did not get to it before. Absent friends became absent friends.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** We will put it at the head of the list for the next meeting in the hope that we will get it passed then.

The next item is the regulations of the Footwear Quota Review Committee. This is a matter brought up by Mrs. Holt in June, the last meeting before the recess. And my own view is, I think it is possible to postpone consideration of it until she is here. I think the counsel has done an excellent job of putting together a lot of material on it. It shows one of the dangers which we were discussing earlier, how people are affected by lists of this kind without there being any way by which we, as a Committee, can really deal with it. But as Mrs. Holt was personally involved, I hope that maybe the Committee would agree that it could go over until she is here.

**Mr. Béchard:** She is in Portugal.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** She is in Portugal.

**An hon. Member:** She is with NATO.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** We will think of her.

The Sale of Postage Stamps Regulations, before the Committee on May 31, 1975 and November 9, 1976 and March 8, 1978. Are there any more new documents which should be appended on that one?

**Mr. Eglington:** The most important is the letter of July 14, which should be in the bundle.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** All right. That will be appended as part of our proceedings.

## [Traduction]

Bien que la validité de l'article 7 puisse être douteuse, on a jugé qu'il constituait une méthode simple permettant de résoudre ce problème.

Cet article aurait l'effet voulu. Le ministère, quoique le Comité l'ait prévenu de son intention d'en faire rapport, a continué de rédiger de nouveaux règlements dans le même sens.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je vois ici une liste des aéroports en annexe. S'agit-il des aéroports qui seraient touchés?

**Mr. Eglington:** Oui. Il y en a encore un autre. Son nom était publié dans le dernier numéro de la Gazette du Canada, et je crois qu'il s'agit du règlement de zonage de l'Aéroport de Charlo, DORS/78-771.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Les membres du comité auraient-ils des commentaires à faire sur le contenu du deuxième rapport? Nous ne pouvons pas l'adopter puisque nous avons perdu le quorum. Toutefois, il y a d'autres articles à l'ordre du jour. Nous allons mettre le rapport de côté. Qu'en pensez-vous, monsieur le coprésident? Je ne crois pas que nous soyons en mesure de l'adopter.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je ne crois pas que nous puissions l'adopter. Quel dommage que nous ne l'ayons pas fait avant. Des amis absents ne sont guère utiles.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous allons mettre cet article en tête de liste pour étude lors de la prochaine réunion, en espérant le faire adopter.

Le prochain article: le Règlement du Comité d'étude des contingents de la chaussure. Il s'agit d'une question soulevée par Mme Holt en juin, lors de la dernière réunion que nous avons eue avant l'ajournement. A mon sens, il serait possible de remettre l'étude de ce règlement jusqu'à ce qu'elle soit ici. Notre conseiller a fait un excellent travail en rassemblant tous ces documents qui ont trait au sujet. Cette question fait ressortir l'un des dangers que nous avons discutés auparavant, à savoir la mesure dans laquelle les gens sont touchés par des listes pareilles sans que nous, à titre de comité, puissions faire quoi que ce soit. Puisque Mme Holt était intéressée, j'espère que le comité sera d'accord pour remettre la question jusqu'à ce qu'elle soit parmi nous.

**Mr. Béchard:** Elle est au Portugal.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Elle est au Portugal.

**Une voix:** Elle est avec l'OTAN.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Elle est présente dans nos pensées.

Règlement concernant la vente de timbres-poste soumis au comité le 31 mai 1975, le 9 novembre 1976 et le 8 mars 1978. Y a-t-il d'autres documents que l'on devrait ajouter en annexe?

**Mr. Eglington:** Le plus important est la lettre du 14 juillet qui devrait être là.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Très bien. Elle sera imprimée en annexe au procès-verbal.

[Text]

[Translation]

14 July 1978  
 Mr. G. C. Eglington  
 Counsel  
 Standing Joint Committee on Regulations  
 and Other Statutory Instruments

SOR/72-263 SALE OF POSTAGE STAMPS REGULATIONS

Dear Mr. Eglington:

This refers to previous correspondence on the above subject, specifically to the suggestion than an opportunity should be given to make representations in the event a licence to sell stamps was revoked.

While it is necessary for the Department to maintain the authority to cancel a licence to sell stamps, in the type of circumstance described in J. E. Uberig's letter to you of 14 April 1977, in actual fact this authority is rarely exercised. Also the cancellation of such a licence would not represent undue hardship to the agent since the commission paid is usually in the vicinity of \$150 p.a.

Because of the inherently administrative nature of this procedure, of its infrequency of use, and the lack of significant impact to the income of the agent, I find myself in agreement with my predecessor, J. Uberig, in not fully comprehending the Committee's reservations in this matter. In the event that a licence is cancelled, the person affected will be fully briefed regarding the reason for the cancellation and his comments will be heard. However, for the reasons stated above, little would be gained from incorporating a formal procedure in the regulations.

Yours sincerely,

R. W. Rapley  
 Assistant Deputy Postmaster General  
 Corporate Affairs

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Any comment from members of the Committee on this item?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Have you something further you would like to say, Mr. Eglington, about it?

**Mr. Eglington:** Yes, Mr. Chairman. In my view this is a matter of some considerable importance. It has been dragging on for three and a half years. The Post Office has, at every turn, come up with one reason after another why it cannot adopt the simple measure of binding itself in its regulations, when it revokes a permit, to explain why and to give the permit holder the opportunity to make a representation in rebuttal.

• 1205

In the final letter of a whole series in which one reason after another has been put forward, in this final letter of July 14, the Committee is told that first of all reasons usually are given and an opportunity for rebuttal is usually only in the vicinity of \$150.

Le 14 juillet 1978  
 Conseiller du  
 Comité mixte permanent des règlements  
 et autres textes réglementaires  
 Le Sénat  
 Ottawa (Ontario)  
 K1A 0I4

Objet: DORS/72-203 Règlement concernant la vente de timbres-poste

Monsieur,

La présente fait suite à la correspondance concernant le règlement susmentionné et traite en particulier de la question de permettre aux agents dont le permis de vente de timbres a été annulé de présenter leur cause à qui de droit.

Même s'il est nécessaire pour le ministère de conserver le pouvoir d'annuler un permis de vente de timbres dans les circonstances que M. J. E. Uberig vous a décrites dans sa lettre du 14 avril 1977, le ministère se sert rarement de cette autorité. En outre, l'annulation de ce permis n'entraîne pas trop de difficulté à l'agent puisque la commission qui lui est versée ne s'élève qu'à environ \$150.

Étant donné que toute cette question est de nature administrative, que le ministère révoque rarement les permis et que même s'il le faisait, les pertes subies par l'agent seraient minimes, je dois avouer que, comme mon prédecesseur, M. J. E. Uberig, j'ai peine à comprendre les réactions du comité à cet égard. Au cas où son permis serait annulé, l'intéressé serait mis au courant des motifs de l'annulation et aurait le droit de contester la décision. Toutefois, pour les raisons énumérées ci-dessus, il n'y a pas lieu d'incorporer une clause officiellement dans les règlements.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le Sous-Ministre adjoint des postes,  
 Affaires collectives  
 R. W. Rapley

**Le coprésident (M. Baldwin):** Les membres du comité auraient-ils des commentaires à faire à ce sujet.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Auriez-vous quelque chose à ajouter, monsieur Eglington?

**Mr. Eglington:** Oui, monsieur le président. A mon sens, cette question est assez importante. Ça fait déjà trois ans et demi que l'on la laisse traîner. Les Postes ont, à tous les coups, trouvé prétexte après prétexte pour ne pas accepter d'appliquer ses règlements lors de la révocation d'un permis, de fournir des explications et d'accorder aux détenteurs de permis l'occasion de contester la décision.

Dans cette lettre du 14 juillet, la dernière d'une série où l'on nous offrait nombre de prétextes, le Comité apprend que d'abord, on fournit le motif de l'annulation et on permet à l'intéressé de contester la décision, on y précise aussi que la commission ne dépasse généralement pas \$150.

## [Texte]

Now I think there are two important observations to make about this. The first is that if the department does afford an opportunity to be heard, there is no reason why it should not say so in the regulations. It does say so in other regulations, which has been pointed out to them in correspondence on several occasions, but in this instance they have simply set their face against changing it.

The second matter relates to mentioning a sum of \$150 per annum. Now \$150 per annum is no doubt a trumpery sum to the officials of the Post Office. It may be particularly important to the person who has the permit to sell stamps: it may be totally unimportant to the person who has a permit to sell stamps; but that is not the point. The point is simply that if the Committee were to back off now after fighting it for three-and-a-half years, the Committee would be seen to be countenancing a situation in which a right or a licence permit can be taken away at will without explanation.

The department has told us—it has eventually been dragged out of the department over three-and-a-half years—why they revoke these permits, and that the reasons for revoking them were very good business reasons. As it was pointed out to the Post Office, if it has very good business reasons, then there is no reason why they should not disclose those reasons to the permit holder.

I think that this is a very important matter for the Committee. If it were to give way on the ground that it is only \$150 per annum involved it would be setting a very, very unfortunate precedent. The next time we will be told that it is \$450, and then it will be \$1,000.

**M. Béchard:** Alors, qu'est-ce qu'on peut faire de plus? Il semble qu'il n'y ait pas moyen d'aller plus loin. Avez-vous quelque chose à nous suggérer afin que nous puissions leur arracher les réponses que nous voulons?

**Mr. Eglington:** I think, Mr. Béchard, that the department should be informed that unless they give the undertaking to amend the regulations the Committee desired three-and-a-half years ago, it will be reported to the two Houses. The Committee has been very, very tentative and sensitive with some departments, and perhaps it is time simply to start reporting as a matter of course when the departments frustrate the Committee.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** We will re-assert our objections. Is that agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Railway Advance Payment Regulations: it appears that there is an amendment being submitted there for our consideration.

Mr. Eglington.

**Mr. Eglington:** Yes, Mr. Chairman. Committee members may remember that this was the famous case in which the Committee objected to the obscurity of the drafting of the subsection, to be told that it meant two different things, and that this was very convenient for the Transport Commission to be able to adopt one or other of the meanings. The Department of Transport has now agreed that a new version should

## [Traduction]

Il y a deux observations importantes à faire ici. Premièrement, si le ministre donne à l'intéressé l'occasion de se faire entendre, il n'y a aucune raison pour laquelle ce droit ne figure pas dans les règlements. Ce droit est prévu dans d'autres règlements, ce que l'on a signalé à plusieurs endroits dans la correspondance, mais, dans ce cas-là, on a tout simplement refusé de faire la moindre modification.

Deuxièmement, en ce qui concerne cette somme de \$150 par an, il ne peut que s'agir d'une pacotille du point de vue des fonctionnaires du ministère des Postes. Il se peut que cette somme importe particulièrement au détenteur du permis pour la vente des timbres; il se peut, également, que cette somme n'importe pas du tout au détenteur, la question n'est pas là. La question est tout simplement de savoir si le Comité abandonne la bataille après trois ans et demi; il ne faut pas qu'on croie que le Comité accepte la révocation d'un droit ou d'un permis sans explication.

Le ministère nous a finalement expliqué, après trois ans et demi, pourquoi ces permis sont annulés, et leur raisonnement était relié aux pratiques commerciales. Comme on l'a indiqué au ministère des Postes, si ce dernier a des raisons pratiques pour appuyer cette révocation de permis, il n'y a aucune raison pour laquelle on ne devrait pas divulguer ces raisons au détenteur.

Je crois que cette question importe beaucoup au Comité. S'il abandonne la bataille en invoquant l'argument qu'il ne s'agit que de \$150 par an, il établirait ainsi un précédent très très malheureux. La prochaine fois on nous dirait qu'il ne s'agit que de \$450 et, ensuite, de \$1,000.

**Mr. Béchard:** So, what more can we do? It seems that we are able to go no farther. Can you suggest anything we might do to drag these answers out of them?

**Mr. Eglington:** Je crois, monsieur Béchard, que l'on devrait prévenir le ministère qu'à moins qu'il ne s'engage à modifier les règlements sur lesquels le Comité a attiré son attention il y a trois ans et demi, le Comité en fera rapport aux deux Chambres. Le Comité agit d'une façon très patiente et sensible envers certains ministères et il est peut-être temps de commencer à faire rapport aux Chambres aussitôt que les ministères entraveront les travaux du Comité.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous allons réitérer nos objections encore une fois. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Règlement sur les paiements anticipés versés aux chemins de fer: il semble y avoir une modification.

Monsieur Eglington.

**Mr. Eglington:** Oui, monsieur le président. Les membres se souviendront peut-être que le Comité s'est opposé à l'obscurité du libellé du paragraphe, parce qu'on pourrait l'interpréter de deux façons et que la Commission des Transports pouvait l'interpréter d'une façon ou d'une autre. Le ministère des Transports a maintenant convenu qu'on devrait rédiger une nouvelle version et cette nouvelle rédaction est conforme aux exigences du Comité.

## [Text]

be enacted and I think that it meets the Committee's objections.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** There is some new correspondence, a letter dated December 13, 1977 to counsel from Mr. Scott, and a letter July 17, 1978 from Mr. Cameron to Mr. Scott, to be appended.

December 13, 1977

G. A. Scott, Esq.,  
Senior Assistant Deputy Minister . . .  
Operations,  
Department of Transport  
Ottawa

Re: SOR/76-8, Railway Advance Payments Regulations

Dear Mr. Scott:

Thank you for your letter of 16th May 1977 which was considered by the Committee at its meeting on 29th September, 1977.

Unfortunately, I did not write to Mr. S. Cloutier on 2nd February 1977 or receive a response from him dated 10th February 1977 and that fact confused the Committee, despite my explanation that I thought the letters referred to were actually one sent by Mr. Basford to Mr. Cloutier dated 2nd February, 1977 and Mr. Cloutier's response dated 10th February. It will enable me to set the record straight if I can confirm that those were the letters to which you referred in your letter to me.

The Committee is still of the view that section 5(1) of the Regulations should provide for one method of payment and that the subsection should be amended to effect that object.

Your sincerely,

G. C. Eglinton.

July 17, 1978

Mr. G. C. Eglinton,  
Standing Joint Committee on  
Regulations and Other  
Statutory Instruments

Dear Mr. Eglinton:

Thank you for your letter of December 13, 1977, addressed to my predecessor Mr. G. A. Scott, in connection with SOR/76-8, Railway Advance Payments Regulations.

A further review of subsection 5(1) of these Regulations has been made by the Railway Transport Committee and ourselves. Following this review, it has been decided that the

## [Translation]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il y a d'autres documents, à savoir une lettre datée du 13 décembre 1977 envoyée à notre conseiller par M. Scott et une lettre du 17 juillet 1978 envoyée par M. Cameron à M. Scott, qui devraient être ajoutées en annexe.

Le 13 décembre 1977

Monsieur G. A. Scott  
Le sous-ministre adjoint supérieur  
Opération  
Ministère des Transports  
Ottawa

OBJET: DORS/76-8, Règlement sur les paiements anticipés versés aux chemins de fer

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 15 mai 1977 que le Comité a étudiée lors de sa séance du 29 septembre 1977.

Malheureusement, je n'ai pas écrit à M. S. Cloutier le 2 février 1977, ni reçu de lui une réponse datée du 10 février 1977; le Comité m'a mal compris lorsque j'ai expliqué qu'il s'agissait d'une lettre envoyée par M. Basford à M. Cloutier le 2 février 1977, et de la réponse de M. Cloutier datée du 10 février. J'aimerais rétablir les faits en confirmant que c'est bien de ces deux lettres que vous parlez dans la lettre que vous m'avez adressée.

Le Comité croit toujours que le paragraphe 5(1) du Règlement doit prévoir une seule méthode de paiement et que ce paragraphe doit être modifié en conséquence.

Je vous prie d'agrémenter, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglinton

Le 17 juillet 1978

Monsieur G. C. Eglinton  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires  
a/s du Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Monsieur,

Je vous remercie, au nom de mon prédécesseur, M. G. A. Scott, et en mon nom, de la lettre que vous avez adressée à ce dernier le 13 décembre 1977 et qui portait sur le DORS/76-8, Règlement sur les paiements anticipés versés aux chemins de fer.

Le Comité des transports par chemin de fer et nous-mêmes avons réexaminé le paragraphe 5(1) de ce Règlement. Suite à cet examen, il a été décidé que le libellé modifié, cité ci-dessous,

## [Texte]

undernoted amended wording provides clarification on the method of payments, while allowing the RTC to adequately fulfill its required functions.

"Subject to subsection (2), following each month of the financial year in respect of which a claim is filed pursuant to section 3, the Commission shall determine and recommend to the Minister a part of the amount determined or adjusted pursuant to section 4 that the Minister may advance to the railway company, which part shall be deemed by the Commission to be the amount that may be advanced in respect of actual losses which will have been incurred by the company during that month."

In the event the Standing Joint Committee finds the above formulation satisfactory, it is our intention to prepare the appropriate amendment.

Yours sincerely,

S. D. Cameron  
Senior Assistant Deputy Minister

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** SOR-76/24 and SOR-77/490, Gasoline Excise Tax Regulations, amendment: before the Committee May 31, 1978. Is there any comment?

**Mr. Eglington:** In this case, Mr. Chairman, the department, having been more or less warned that the Committee would report, has decided to promote an amendment to the Excise Tax Act so that they can rebate as distinct from refunding the amount of money involved: the gasoline tax.

• 1210

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** We will append the two letters of July 4, 1978 and May 31, 1978.

May 31, 1978.

J. P. Connell, Esq.,  
Deputy Minister,  
National Revenue,  
(Customs and Excise),

Re: SOR/76-24 and SOR/77-490, Gasoline Excise Tax Regulations, amendment

Dear Mr. Connell:

Thank you for your letter of 15th February last which the Committee considered on 11th instant.

The Committee considers that a difference of opinion now exists between it and your Department which resolves itself to the effect of the words of Section 47(1) of the Act which immediately follow paragraph (g):

"... for the sole use of the purchaser and not for resale and the tax imposed by Part III has been paid..."

And of the opening words of Section 47(4);

## [Traduction]

sous, explique clairement la méthode de paiement tout en permettant au CTCF de remplir adéquatement ses fonctions.

«Sous réserve du paragraphe (2), la Commission, pour chaque mois de l'année fiscale à l'égard de laquelle une réclamation visée à l'article 3 a été faite, détermine et recommande au Ministre la part du montant déterminé selon l'article 4, et cette part est présumée par la commission être le montant pouvant être avancé relativement aux pertes réelles subies par cette compagnie au cours de ce mois.»

Si le Comité mixte permanent trouve le libellé cité ci-dessus satisfaisant, nous avons l'intention de préparer une modification en conséquence.

Je vous prie d'agréer, monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le sous-ministre adjoint supérieur  
S. D. Cameron

**Le coprésident (M. Baldwin):** DORS/76-24 et DORS/-490, règlement de la taxe d'accise sur l'essence—modification: soumis au Comité le 31 mai 1978. Commentaires?

**M. Eglington:** Dans ce cas-là, monsieur le président, le ministère, ayant été prévenu de l'intention du Comité d'en faire rapport, a décidé de proposer une modification à la Loi sur la taxe d'accise afin de parler de réduction au lieu de remboursement de la taxe sur l'essence.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous allons ajouter en annexe les deux lettres datées du 4 juillet 1978 et du 31 mai 1978.

Le 31 mai 1978  
Monsieur J. P. Connell  
Sous-ministre  
Revenu national  
(Douanes et Accise)  
Immeuble Connaught  
Avenue MacKenzie  
Ottawa K1A 0L5

Objet: DORS/76-24 et DORS/77-490, Règlement de la taxe d'accise sur l'essence—modification

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 15 février dernier et vous informe que le Comité l'a étudiée le 11 courant.

Le Comité estime qu'une divergence de vues existe entre lui et votre ministère quant à la portée de l'expression du paragraphe 47(1) de la Loi qui suit immédiatement l'alinéa g):

«... à l'usage exclusif de l'acheteur et non pour la revente, et que la taxe imposée en application de la Partie III...»

et des premiers mots du paragraphe 47(4):

## [Text]

"Where a person has purchased gasoline *on which the tax imposed by Part III has been paid . . .*"

The Committee considers that Parliament determined both to give tax relief and the mechanics of granting it. The Committee appreciates that a rebate system may be both easier to administer, and in some respects fairer to some taxpayers, and that the realization of this occurred some little time after the original Regulations were made. Nevertheless, the Act itself does not strike the Committee as authorizing the new system which has been adopted.

Yours sincerely,

G. C. Eglinton.

July 4, 1978  
 Mr. G. C. Eglinton,  
 Counsel,  
 Standing Joint Committee on  
 Regulations and Statutory Instruments.

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter dated May 31, 1978, with further reference to SOR 76-24 and SOR 77-490, Gasoline Excise Tax Regulations, amendment.

As I have mentioned previously, many, if not all, the purchases contemplated by paragraph 47(l)(i) of the Excise Tax Act are from licensees who have not at the time of sale paid tax—payment is not required in law before the end of the month following that in which the sale is made—and the effect of such a sale is simultaneously to impose tax and authorize payment of an amount equal to that tax.

However, I have taken cognizance of the Committee's view that a difference of opinion now exists between it and this Department. I am therefore seeking to have a suitable amendment to the Excise Tax Act introduced by the Minister of Finance for subsequent enactment that would resolve any ambiguity arising from the present wording of section 47(l) of the Act.

Yours truly,

A. E. Hannah  
 for J. P. Connell.

• 1210

**Mr. Baker:** Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes, Mr. Baker.

**Mr. Baker:** On this kind of thing where we are really cleaning up, are advising the clean-up of the statute to make it operate as everybody intended it to, or to update a statute so

## [Translation]

«Lorsqu'une personne a acheté de l'essence *sur laquelle la taxe imposée en vertu de la Partie III a été payé . . .*»

Le Comité estime que le Parlement a décidé à la fois d'accorder une réduction fiscale et défini les moyens de le faire. Il comprend bien qu'un système de remise puisse être à la fois d'administration plus simple et, à certains égards, plus équitable envers certains contribuables ce qu'on a réalisé peu après l'adoption du règlement original. Néanmoins, le Comité estime qu'il n'est pas évident que la Loi autorise le nouveau système qui a été adopté.

Veuillez agréer, monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

G. G. Eglinton

Le 4 juillet 1978  
 Monsieur G. C. Eglinton  
 Conseiller juridique  
 Comité mixte des Règlements  
 et autres textes réglementaires  
 Le Sénat  
 Ottawa (Ontario)  
 K1A 0A4

Monsieur Eglington

J'accuse réception de votre lettre du 31 mai 1978 dans laquelle vous faites référence aux DORS/76-24 et DORS/77-490, le Règlement de la taxe d'accise sur l'essence—Modification.

Comme je l'ai déjà mentionné, un grand nombre, sinon la totalité, des achats dont il est question à lalinéa 47(1)i) de la Loi sur la taxe d'accise sont conclus par des détenteurs de permis qui n'ont pas, au moment de l'achat payé ladite taxe, le paiement n'était pas requis aux termes de la Loi avant la fin du mois qui suit celui au cours duquel la vente a été effectuée. Cette vente entraîne l'imposition d'une taxe et autorise en même temps le paiement d'un montant égal à cette taxe.

Toutefois, j'ai appris que le Comité estime qu'il y a maintenant divergence d'opinions entre lui et le Ministère. Je cherche donc à élaborer une modification acceptable à la Loi sur la taxe d'accise proposée par le ministre des Finances en vue de son adoption, modification qui supprimera toute équivoque découlant du libellé actuel du paragraphe 47(1) de la Loi.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

M. Hannad  
 au nom de J. P. Connell.

**Mr. Baker:** Monsieur le président.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui, monsieur Baker.

**Mr. Baker:** Lorsque nous faisons la rédaction ou lorsque nous conseillons la rédaction d'un texte afin qu'il ait la portée voulue ou qu'il remplisse sa fonction administrative, s'agit-il

## [Texte]

that it fulfills the administrative function, is this one of those things that they cover in that omnibus bill each year? You see, the reason I raise the question is that there are so many of these things that come out of this Committee that . . . There may be some reason that we could prevail, at some time, upon the government to prepare a bill, if they do not already have that practice—I am just not aware of it—to clean up these statutes all at once.

**Mr. Eglington:** Well, it has always been a little difficult, Mr. Chairman, if I can reply to Mr. Baker's point, to know precisely what the government has in mind for a statute or amendment bill each year. The letter which comes around refers to matters which are noncontroversial, which are not matters of policy, and so on. And the amendments tend to be of a kind which correct what has to be called technical matters, although one or two of them, I have discovered, do change matters of substance. I was looking at an amendment in last year's act to the Weights and Measures Act which gives them the power to make specifications and regulations which relate to a single device which was a point that the Committee had taken up some years ago.

They also tried in the last bill to slip by on the Alberta Temporary Land Ownership Regulations, which is further down on the agenda. That clause was withdrawn when it was pointed out that controversy did exist about it. In this case Parliament provided for a scheme of refunds of tax that had already been paid. The regulations had set up a scheme of rebating the money so that the tax, or that portion of the tax, in fact never was paid. Now, I do not know whether that could be described as controversial or policy or not. The scheme that was set up in the regulations clearly makes far more sense than the scheme that was set up in the statute.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** But Mr. Baker has raised a very good point so it may not be a good idea for this Committee, through counsel, to send to the Minister of Justice and the other proper authorities a list of the statutes which, in our determination and probably with the acquiescence of the departments, are liable to be and would be amended appropriately. I think if the Minister has a list of that in ample time that it may well be that these could be added in. Do you think that would be feasible, Mr. Eglington?

**Mr. Eglington:** Well, I think, Mr. Chairman, it would certainly be feasible to keep the Attorney General posted of the statutes the Committee wants amended. Many of the amendments I think that the Committee has either recommended directly or indirectly certainly go beyond the terms of the annual omnibus bill. Now perhaps there is a need for a second omnibus bill each year to deal with matters, perhaps far fewer, but matters which would require debate, because the omnibus bill, as I understand it, is looked at in committee to make sure that it is not controversial and then it is not debated on the floor of the House.

## [Traduction]

d'une fonction qui relève du bill omnibus annuel? Voyez-vous, je soulève cette question parce qu'il y a tellement de choses que ce Comité désire . . . A un moment donné, nous pourrions peut-être amener le gouvernement à rédiger un bill, s'il ne fait pas déjà ainsi, afin d'éliminer ces statuts inefficaces une fois pour toutes.

**M. Eglington:** Monsieur le président, si vous me permettez de répondre à la question de M. Baker, il est très difficile de savoir ce que pense le gouvernement d'un projet de loi annuel modifiant les textes réglementaires et les statuts. La lettre que l'on fait circuler porte sur les sujets qui ne sont pas d'un caractère controversé, qui ne portent pas sur la politique et ainsi de suite. Les modifications ont tendance à corriger ce que l'on pourrait appeler une erreur ou question technique, quoique l'une ou deux d'entre elles, je l'ai constaté, changent en effet, des choses essentielles. Par exemple, j'ai étudié la Loi sur les poids et mesures adoptée l'année dernière qui prévoit le pouvoir de faire les devis et des règlements portant sur un seul dispositif, chose que le Comité avait soulevée il y a quelques années.

Lors du dernier projet de loi, le gouvernement a aussi essayé de passer outre aux règlements temporaires de possession de terres en Alberta, ce qui figure sur notre ordre du jour un peu plus bas. On a retiré cet article lorsque le caractère controversé de la modification a été signalé. Dans ce cas-là, le Parlement avait prévu un système de remboursement de taxes déjà payées. En vertu des règlements, le système de remboursement était ainsi conçu que la taxe, ou une partie de la taxe, ne devait jamais être versée. Or, j'ignore si l'on peut décrire cette politique comme controversée. Le régime établi par les règlements est beaucoup plus logique que le système établi en vertu de la loi.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Cependant, M. Baker a soulevé un point très valable; alors ne serait-ce pas une bonne idée que ce Comité, par l'entremise du conseiller, envoie au ministre de la Justice aussi bien qu'à d'autres personnes compétentes, une liste des textes réglementaires qui, d'après la décision du Comité et aussi, dans toute probabilité, le consentement des ministères, risquent d'être et seront, en temps et lieu, modifiés. Si le ministre reçoit cette liste bien en avance, il se peut très bien qu'on puisse ajouter ces articles. Croyez-vous que cela se ferait, monsieur Eglington?

**M. Eglington:** Monsieur le président, je crois qu'il est certainement possible de tenir le Procureur général au courant des textes réglementaires que le Comité aimeraient modifier. Plusieurs des modifications qui ont fait l'objet de recommandations directes ou indirectes de la part du Comité dépassent certainement la portée du bill omnibus annuel. Il y aura peut-être lieu de déposer un deuxième bill omnibus chaque année afin de traiter des sujets, peut-être moins nombreux, qui exigeraient un débat, car le bill omnibus, en autant que je sache, est étudié au niveau du Comité afin de s'assurer qu'il ne soit pas d'un caractère controversé et, donc, qu'il ne fasse pas l'objet d'un débat à la Chambre.

[Text]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Because it is a very genuine fear on the part of the government to opening up statutes and the lengthy debate which might take place. If there could be a measure of agreement reached as there is in these particular types of statutes, a lot of these defective statutes and a lot of the problem areas could be removed in one sweep. And I think it is worth pursuing. I think it is a good idea, Mr. Baker, we might work out some method of doing it. I know some of them will not be acceptable, a large percentage may be.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** But a list sent to the Attorney General, with the point we have made and their acceptance of the point by the department, might in fact facilitate the task of the government in getting these things cleaned up without taking too much parliamentary time.

**Mr. Baker:** Thank you.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** SOR 73/104, Public Servants Inventions Regulations. It was before the Committee March 4, 1976 and June 7, 1977, March 2, 1978. Some correspondence just handed to me . . .

**Mr. Eglington:** This was a letter that came in yesterday on this matter.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** . . . addressed to counsel from the Department of Justice, November 21, 1978.

• 1215

Further to my letter of July 28, 1978, I now enclose copy of P.C. 1978-3313 dated the 2nd of November in each official language which I trust meets the objections raised by the Committee.

What is your comment on the letter?

**Mr. Eglington:** Well, Mr. Chairman, the letter of July 28 advised that the final question in Form A 10 would be deleted, which I took at the time to mean it would be eliminated altogether. Perhaps that was an unfair reading of the letter. What arrived yesterday in the post was a new question A 10. However, that question A 10 is so radically different from the one to which the Committee objected, and after looking at it yesterday, I considered that the questions within question 10 were not unfair, that they did not force the applicant to make an illegal claim or give up any legal right that he may have.

Also involved in this amendment is amending section 2(b) of the regulations themselves, and section 2 reads that every public servant who invents an invention shall furnish to the Minister a statement in form A, paragraph (a), giving information in respect of the matters set out in that form, and (b) stating whether or not he considers the invention to be vested in Her Majesty. Paragraph (b) has now been amended, as I say, setting up such information as may be useful in determining whether the invention is vested in Her Majesty by the act.

[Translation]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous parlons ici d'une crainte réelle: le gouvernement craint l'étude détaillée des textes réglementaires et tout débat prolongé qui pourrait s'ensuivre. Si l'on pouvait ainsi se mettre d'accord, dans une certaine mesure, comme on le fait pour ce genre de textes, un grand nombre de ces statuts inefficaces et des problèmes seraient enrayés d'un coup. Je crois qu'il vaudrait la peine de donner suite à cette suggestion. Je crois que vous avez une bonne idée-là, monsieur Baker, et que nous pourrions peut-être nous arranger pour la réaliser. Je sais que certains textes ne seront pas acceptables, voire même une grande partie.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Si l'on envoyait une liste au procureur général, en mentionnant les lacunes que nous avons relevées et que le ministère est d'accord pour les corriger, on faciliterait peut-être la tâche du gouvernement qui doit corriger ces choses, et cela sans perdre trop du temps du Parlement.

**M. Baker:** Merci.

**Le coprésident (M. Baldwin):** DORS 73/104, Règlement sur les inventions des fonctionnaires, soumis au Comité le 4 mars 1976, le 7 juin 1977 et le 2 mars 1978. On vient de me donner la correspondance . . .

**Mr. Eglington:** C'est une lettre qui m'est parvenue hier à ce sujet.

**Le coprésident (M. Baldwin):** . . . adressée à notre conseiller par le ministère de la Justice et datée du 21 novembre 1978.

Suite à ma lettre du 28 juillet 1978, vous trouverez ci-joint un exemplaire de C.P. 1978—3313 daté du 2 novembre, rédigé dans les deux langues officielles qui, j'espère, répond aux objections du Comité.

Quelles sont vos opinions sur la lettre?

**Mr. Eglington:** Monsieur le président, dans la lettre du 21 juillet, on apprend la suppression de la dernière question figurant sur la formule A-10, ce qui me laissait croire alors qu'elle serait supprimée entièrement. J'ai peut-être mal lu la lettre. Ce qui nous est parvenu par la poste hier est une nouvelle formule A-10. Toutefois, elle diffère si radicalement de celle à laquelle le Comité s'est opposé, que j'estime maintenant que les questions comprises à l'article 10 n'étaient pas injustes, qu'elles n'obligeaient pas le requérant à faire une revendication illégale ou à abandonner tout droit qu'il pourrait avoir.

Faisant également partie de cette modification est l'amendement à l'article 2(b) des Règlements propres et l'article 21 stipule qu'un fonctionnaire qui crée une invention doit la porter à la connaissance du ministre compétent grâce à la formule A, paragraphe (a), en fournissant des renseignements concernant les sujets prescrits dans cette formule et (b) en déclarant s'il estime que l'invention est dévolue ou non à Sa Majesté. Comme je l'ai déjà indiqué, le paragraphe (b) est maintenant modifié de telle façon qu'il donne les renseignements nécessaires pour déterminer si l'invention est dévolue à Sa Majesté selon la loi.

**[Texte]**

I have always considered that paragraphs (a) and (b) were redundant. If the public servant has to submit, furnish a statement in form (a) then, if he answers the questions in form (a), there is no reason for paragraphs (a) and (b). But in any event the new paragraph (b) reflects the new questions in question 10, which I think are fair, and that the Committee's objection has been met.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** A very happy solution. Thank you.

SOR/77-346, 77-465, 77-469, 78-4, 78-535 and 78-692—Foreign Ownership of land (Temporary) Regulations. This is the Alberta situation. I think Senator Lafond was here at the time and took exception to our confronting the Province of Alberta, Senator Lafond and Mr. Béchard. We did write to the Attorney General.

**Mr. Eglington:** On April 12 and there has been no reply.

In the meantime the regulations were, first of all, extended for a further period and then, by SOR/78-692, the expiry date was eliminated altogether. So the Committee is now faced with the situation where these regulations which were fundamentally unsatisfactory are now continuing in force for an indefinite period, and still the Committee has no proper channel for communicating its objections to the responsible authorities.

**Mr. Baker:** Would it be inappropriate, Mr. Chairman, to suggest that perhaps we ought to follow up with that to the Attorney General, having embarked on that course?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes. Is it agreed?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** There is a new Attorney General now anyway and possibly he might be induced to deal with arrears of correspondence.

**M. Béchard:** Je vois aussi qu'on mentionne que la qualité du français des règlements est inacceptable. Il faudrait peut-être en profiter pour leur demander d'utiliser un meilleur français.

**Mme Mayrand:** Ce qui est arrivé, je crois, c'est que le bureau du Conseil privé, qui a examiné la qualité des règlements et qui voit à ce qu'il y ait une certaine uniformité, pour des raisons comme celles que que M. Johnson a énumérées dans sa lettre, n'a pas du tout regardé le français. Alors, c'est assez pitoyable au niveau de la qualité.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Disposition, will be made of that.

• 1220

We are all watching the time here, I assume. How are the rest of you? Two have to go. Maybe we had better postpone.

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, we could just perhaps dispose of this one because it is mostly an update.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** All right.

**[Traduction]**

J'ai toujours cru que les paragraphes (a) et (b) faisant double emploi. Si le fonctionnaire doit soumettre une déclaration sur la formule a), il n'y a aucune raison pour l'existence des paragraphes (a) et (b). Quoi qu'il en soit, le paragraphe (b) reflète maintenant les nouvelles questions à l'article 10 qui, à mon sens, sont justes et on a répondu aux objections du Comité.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Une solution très heureuse. Merci.

DORS/77-346, DORS/77-465, DORS/77-469, DORS/78-4, DORS/78-535 et DORS/78-692—Règlements (temporaires) de possession de terres par étrangers et modifications. Il s'agit ici de la question qui intéresse l'Alberta. Le sénateur Lafond était, je crois, à cette réunion; M. Béchard et le sénateur trouvaient alors à redire à notre confrontation avec la province de l'Alberta. Nous avons écrit au Procureur général.

**M. Eglington:** La lettre du 12 avril est demeurée sans réponse.

Depuis lors, les règlements étaient prorogés et, ensuite, en vertu de DORS/78-692, la période de validité était prolongée indéfiniment. Donc, le Comité se heurte maintenant au fait que ces règlements étaient fondamentalement insatisfaisants mais continuent d'avoir force de loi pendant une période indéterminée; le Comité n'a toujours pas de moyen adéquat pour communiquer les objections aux personnes compétentes.

**M. Baker:** Serait-il inapproprié, monsieur le président, de proposer que nous y donnions suite auprès du Procureur général, étant donné que nous avons déjà passé par son intermédiaire.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui. Est-on d'accord?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il y a maintenant un nouveau Procureur général que l'on pourrait inciter à mettre cette correspondance à jour.

**M. Béchard:** I note that they say here that the quality of French used in the regulations is unacceptable. Perhaps we could take advantage of this opportunity to ask them to use better French.

**Miss Mayrand:** What happened, I think, is that the Privy Council Office who studied the quality of the regulations and who ensures a certain uniformity took no account whatsoever of the French for reasons like those put forward by Mr. Johnson in his letter. So, the quality is pretty pitiful.

**Le coprésident (M. Baldwin):** On réglera cela ultérieurement.

Nous sommes tous très conscients de l'heure, je suppose. Où en sommes-nous de ce point de vue là? Il y en a deux qui doivent partir. Nous devrions peut-être remettre le reste à plus tard.

**Mr. Eglington:** Monsieur le président, si nous pouvions régler le cas suivant, car il ne s'agit que d'une mise à jour.

**Le coprésident (M. Baldwin):** D'accord.

## [Text]

**Mr. Eglington:** We could also dispose of the "No comment" ones at the end.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** We are looking now at the unemployment insurance.

**Mr. Eglington:** Yes. This was brought back, Mr. Chairman, ...

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** SOR/78-696, for the record.

**Mr. Eglington:** ... simply to bring the record up to date. The Minister took umbrage at the Joint Chairman's chase-up letter but I think the department has missed the point. The Committee objected to the vires of number nine digit social security numbers, social insurance numbers, on the cards, and the department evidently accepted the force of that objection because it put in a section to provide for them in the new Immigration Act. They did not, however, proclaim the Immigration Act in force for a long time and the Committee's view was that the number nine digit regulations ought not to have been continued in effect; when the new act came into force the department could start its number nine scheme. But evidently, what has happened is the department kept the regulations in force until the new act came into effect so that they would claim some shred of authority, I suppose, for insisting on number nine social security numbers all the time.

I have merely brought out the facts so that the record could be brought up to date. The Committee I think is going to face that problem every time a department agrees that a regulation is perhaps ultra vires and should be fixed by statute. They are going to want to keep the regulation in effect and use it until such time as the statute is made. Some cases may be less important than others but it is a very unfortunate principle if the Committee is seen to be winking at keeping in effect regulations its claims are ultra vires. In this instance the Committee did not wink at it, although the Committee was frustrated by the department's dragging its toes.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Have you any suggestions?

**Mr. Eglington:** Not really. Just that the Committee make itself aware of the problem, and where this undertaking is given in future, as, for instance, with the gasoline tax, that the department be told that the Committee's view is that they cannot do it until such time as the act is amended.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** The thing is, we would have final jurisdiction and we would be able to follow up.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** In the letter which I signed on August 4, we end up by saying:

Consequently, a special report to the two Houses, drawing attention to this unacceptable state of affairs, will be made as soon as Parliament reassembles unless Section 190 is properly and adequately dealt with in the meantime.

Has this been done?

**Mr. Eglington:** It has been dealt with in the meantime, but by a method which would be suitable to discuss at next week's

## [Translation]

**M. Eglington:** Nous pourrions peut-être régler les derniers qui n'exigent pas de commentaires.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous étudions maintenant les règlements sur l'assurance-chômage.

**M. Eglington:** Oui. Monsieur le président, on l'a soumis de nouveau ...

**Le coprésident (M. Baldwin):** DORS/78-696, pour que ce soit officiel.

**M. Eglington:** ... afin de mettre le dossier à jour. Le ministre s'est froissé de la lettre d'avertissement que lui avait envoyée le coprésident, mais je crois que le ministère a mal saisi le point soulevé. Le comité s'est interrogé sur la constitutionnalité des cartes d'assurance-sociale portant un numéro commençant par le chiffre 9, et le ministère a évidemment accepté cette objection, car un nouveau paragraphe devrait régir la délivrance de ces cartes en vertu de la nouvelle loi sur l'immigration. Toutefois, pendant longtemps, on n'a pas mis la loi sur l'immigration en application, et le comité estimait que les règlements régissant des cartes portant un numéro commençant par le chiffre 9 ne devaient plus s'appliquer. Lorsque la nouvelle loi a été adoptée, le ministère aurait pu lancer son système avec ces cartes-là. Évidemment, le ministère a maintenu ces règlements en vigueur jusqu'à l'adoption de la nouvelle loi afin de pouvoir s'appuyer sur une certaine autorité, je suppose, pour insister sur les cartes portant un numéro commençant par le chiffre 9.

J'ai simplement fait ressortir les faits pour que tout soit à jour. Je crois que le comité se heurtera à ce problème chaque fois qu'un ministère conviendra du caractère ultra vires d'un règlement et de la nécessité de la redresser par statut. Les ministères voudront que le règlement continue d'avoir force de loi jusqu'à ce que le statut soit rédigé. Certains cas peuvent être moins importants que d'autres, mais il serait très malheureux que le comité semble tolérer des règlements considérés comme ultra vires. Dans ce cas, le comité n'a pas fermé les yeux, quoi qu'il soit mécontent des retards du ministère.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Auriez-vous des suggestions à nous faire?

**M. Eglington:** Pas vraiment. Il suffit que le comité soit sensible au problème et que lors d'une décision semblable à l'avenir, comme par exemple dans le cas de la taxe sur l'essence, le comité informe le ministère en question qu'il n'y peut rien avant la modification de la législation.

**Le coprésident (M. Baldwin):** En fait, nous aurions le dernier mot et nous serions en mesure de donner suite.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Dans la lettre que j'ai signée le 4 août, je finis par dire:

Par conséquent, un rapport spécial aux deux chambres attirant l'attention sur cet état de choses inacceptables, sera présenté dès la reprise des travaux parlementaires, à moins que l'article 190 ne soit dûment remanié entre temps.

Ceci a-t-il été fait?

**M. Eglington:** On l'a remanié entre temps, mais d'une façon dont il conviendrait de discuter lors de la réunion de la

## [Texte]

meeting when the Chief Legislative Counsel will be in attendance. So if we could stand SOR/78-696 until next week.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Okay, that will be back then.

What was the other one, Mr. Eglington?

**Mr. Eglington:** The no comment ones—SOR 77—369 through to the end of the agenda.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Oh, yes, that is right. There is a very substantial number where there is no comment. Unless members of the Committee have been up late at nights scouring these and have found something they want to object to, we will assume they will go the way of all orders in council and regulations.

Thank you for your attendance and, for the profitable, busy and exciting series of Committee meetings. The meeting is adjourned to the call of the chair.

## [Traduction]

semaine prochaine quand le conseiller juridique principal sera présent. Donc, nous pourrions réserver DORS/696, jusqu'à la semaine prochaine.

**Le coprésident (M. Baldwin):** D'accord, on va le réétudier alors.

Quel était l'autre, monsieur Eglington?

**M. Eglington:** Ceux qui ne demandent aucun commentaire, c'est-à-dire DORS/77-369, jusqu'à la fin de l'ordre du jour.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Ah oui, d'accord. Il y en a un nombre considérable qui n'exigent pas de commentaires. A moins que les membres du comité ne restent jusqu'aux petites heures du matin les scruter et n'y trouvent matière à opposition, nous présumons qu'ils suivront le cours de tous les décrets en conseil et règlements.

Merci de votre présence aujourd'hui et au cours de toutes les réunions bien remplies, fructueuses et passionnantes. La séance est levée.











SENATE  
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 2

Thursday, November 30, 1978

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 2

Le jeudi 30 novembre 1978

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on

Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des

# Regulations and other Statutory Instruments

# Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

Fourth Session of the  
Thirtieth Parliament, 1978



STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY  
INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators:

Asselin	Godfrey
Forsey	Lafond

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Baker (Grenville-Carleton)	Brewin
Baldwin	Daudlin
Béchard	Hnatyshyn

Pursuant to S.O. 65(4)(b):

On Wednesday November 15, 1978:

Mr. Daudlin replaced Mr. Dawson.

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÉGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Marshall	Yuzyk
Riley	

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

Holt (Mrs.)	Leblanc
Joyal	(Laurier)
Lambert	McKinley
(Bellechasse)	Robinson

Conformément à l'article 65(4)b) du Règlement:

Le mercredi 15 novembre 1978:

M. Daudlin remplace M. Dawson.

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

**THURSDAY, NOVEMBER 30, 1978**  
**(3)**

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:12 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, Senator Eugene A. Forsey, presiding.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Riley.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Béchard, Brewin and Robinson.

*In attendance:* Mr. G. C. Eglington and Miss Mayrand Counsel to the Committee.

*Witness: From the Department of Justice:* Mr. F. E. Gibson, Q.C., Chief Legislative Counsel to the Government of Canada.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, November 23, 1978, Issue No. 1.*)

Mr. Gibson made a statement and answered questions

The Committee considered

SOR/78-696—Unemployment Insurance Regulations, amendment

SOR/77-803—British Columbia Shellfishing Order No. 2, 1977

SOR/77-1083—Canada Pension Plan Regulations, amendment

SOR/78-3—Fire Detection and Extinguishing Equipment Regulations, amendment

SOR/78-8, SOR/78-484, SOR/78-734, SOR/78-735—Proclaiming Certain Indian Lands Exempt from Portions of the Indian Act

SOR/78-9, SOR/78-737—Proclamations Prescribing Designs, Dimensions and Composition of a Commemorative Silver Dollar and One Hundred Dollar Gold Coins

SOR/78-25—Special Areas Order, amendment

SOR/78-38—Saint John Harbour Space-Cleaning Tariff, amendment

SOR/78-40—Berthage, Buoyage and Anchorage Charges Tariff By-law, amendment

SOR/78-44, SOR/78-590—Atlantic Region Selective Assistance Regulations, amendments

SOR/78-53—Aeronautical Communications Standards and Procedures Order, amendment

SOR/78-55, SOR/78-514—Canada Grain Regulations, amendments

SOR/78-56—Schedule I to the Canada Grain Act, amendment

SOR/78-93, SOR/78-603—Medical Devices Regulations, amendments

**PROCÈS-VERBAL**

**LE JEUDI 30 NOVEMBRE 1978**  
**(3)**

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 12 sous la présidence du sénateur Eugene A. Forsey (coprésident).

*Membres du Comité présents:*

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Riley.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Béchard, Brewin et Robinson.

*Aussi présents:* M. G. C. Eglington et M<sup>me</sup> Mayrand, conseillers du Comité.

*Témoin: Du ministère de la Justice:* M. F. E. Gibson, c.r., Conseiller législatif en chef auprès du gouvernement du Canada.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 23 novembre 1978, Fascicule n° 1.*)

M. Gibson fait une déclaration et répond aux questions.

Le Comité étudie les

DORS/78-696—Règlements sur l'assurance-chômage—Modification

DORS/77-803—Ordonnance sur la Pêche coquillière en Colombie-Britannique (1977) (n° 2)

DORS/77-1083—Règlement sur le Régime de pensions du Canada—Modification

DORS/78-3—Règlement sur le matériel de détection et d'extinction d'incendie—Modification

DORS/78-8, DORS/78-484, DORS/78-734, DORS/78-735—Certaines terres des Indiens proclamées sous-traités à des parties de la Loi sur les indiens

DORS/78-9, DORS/78-737—Proclamations prescrivant dessin, dimensions et composition d'une pièce d'un dollar en argent commémoratif et de pièces d'or de cent dollars

DORS/78-25—Décret sur les zones spéciales—Modification

DORS/78-38—Tarif des droits de nettoyage d'espace au port de Saint-Jean (N.-B.)—Modification

DORS/78-40—Tarif des droits d'amarrage, de corps-mort et de mouillage—Modification

DORS/78-44, DORS/78-590—Règlement sur les subventions sélectives dans la Région atlantique—Modifications

DORS/78-53—Ordonnance sur les normes et méthodes des communications aéronautiques—Modification

DORS/78-55, DORS/78-514—Règlement sur les grains du Canada—Modifications

DORS/78-56—Annexe I de la Loi sur les grains du Canada—Modification

DORS/78-93, DORS/78-603—Règlement sur les instruments médicaux—Modifications

SOR/78-123, SOR/78-606—Reduction of Charges (January, 1978) and (July, 1978) Orders

SOR/78-141, SOR/78-283, SOR/78-379—Schedule I to the Public Service Staff Relations Act, amendments

SOR/78-142—Canada Pension Plan Regulations, amendment

SOR/78-147—New Brunswick Shellfishing Order No. 1, 1978

SOR/78-151—Sweet Cherry Stabilization Regulations

SOR/78-154—Narcotic Control Regulations, amendment

SOR/78-155—Load Line Regulations (*Inland*), amendment

SOR/78-166—Public Service Employment Regulations, amendment

SOR/78-168—Apricot Stabilization Regulations, 1977

SOR/78-385, SOR/78-702—General Radio Regulations, amendments

SOR/78-396, SOR/78-489, SOR/78-600, SOR/78-747—Tariff of Charges for Exported Oil Other Than Oil Products Order, amendments

SI/78-42, SI/78-131, SI/78-158—Proclamations (Criminal Law Amendment Act, 1977)

SI/78-45, SI/78-96, SI/78-97, SI/78-105—Proclamations (Government Organization (Scientific Activities) Act, 1976)

At 12:27 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

DORS/78-123, DORS/78-606—Décrets de réduction de redevances (janvier 1978) et (juillet 1978)

DORS/78-141, DORS/78-283, DORS/78-379—Annexe I de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique—Modifications

DORS/78-142—Règlement sur le Régime de pensions du Canada—Modification

DORS/78-147—Ordonnance sur la pêche conquillière au Nouveau-Brunswick (1978-1)

DORS/78-151—Règlement sur la stabilisation du prix des cerises douces

DORS/78-154—Règlement sur les stupéfiants—Modification

DORS/78-155—Règlement sur les lignes de charge (eaux intérieures)—Modification

DORS/78-166—Règlement sur l'emploi dans la Fonction publique—Modification

DORS/78-168—Règlement sur la stabilisation du prix des abricots (1977)

DORS/78-385, DORS/78-702—Règlement général sur la radio, Partie II—Modifications

DORS/78-396, DORS/78-489, DORS/78-600, DORS/78-747—Décret du tarif des redevances sur le pétrole exporté (les produits pétroliers exceptés)—Modifications

TR/78-42, TR/78-131, TR/78-158—Proclamations (Loi de 1977 modifiant le droit pénal)

TR/78-45, TR/78-96, TR/78-97, TR/78-105—Proclamations (Loi d'action scientifique du gouvernement (1976))

A 12 h 27, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*

Jacques Lahaie

*Joint Clerk of the Committee.*

**EVIDENCE**

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, November 30, 1978

• 1112

[Texte]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Honourable members, I think we can now begin. As you know, the first item on our agenda this morning, apart from one which would require the attendance of seven members, is the presence of Mr. Gibson from the Department of Justice, whom we are very glad to have with us. I would ask Mr. Gibson now if he wishes to make some preliminary statement or whether he would prefer simply to have members of the Committee ask him questions, or for that matter have our counsel perhaps raise any questions which occur to them after the members of the Committee have expressed their views or asked their questions. Do you wish to make any preliminary statement, Mr. Gibson?

**Mr. F. E. Gibson, Q.C. (Chief Legislative Counsel to the Government of Canada, Department of Justice):** Mr. Co-Chairman, I am in your hands in that regard. I have had an opportunity to review the minutes of the Committee proceedings for Thursday, June 22, which I think gave rise to this invitation. I must say I am pleased to be here.

I have notes for an opening statement, if you wish me to proceed in that manner. However, I am in the hands of the Committee.

**Senator Godfrey:** I did not review the June 22 minutes, so I would be very pleased to have an opening statement. Nothing like being honest.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** All right, you may as well proceed, Mr. Gibson.

**Mr. Gibson:** Thank you, sir.

Mr. Co-Chairman, honourable members, Senators, at a meeting of the Committee on June 22, counsel to the Committee recommended that the Committee call in a legislative drafter, and I quote:

... to try to get to the bottom of when the drafter puts in the magic formula and when he leaves it out.

He went on to indicate that it would be very easy to suspect that the magic formula is left out when it is considered that the document ought not to be made public. It would be interesting to know what considerations dictate whether the magic formula is inserted in drafting or not.

At page 33:48 of the proceedings for the same dates, the Joint Chairman (Senator Forsey) adopted the suggestion of counsel, with the result that I am here this morning.

My position within the Department of Justice is Chief Legislative Counsel, and as such I am the senior drafter in the legislation group in the Department of Justice and therefore, based upon between 13 and 14 years experience in this work, I hope I am qualified to speak on this subject this morning.

• 1115

**Senator Godfrey:** Is this the position Mr. Thorson used to have?

**TÉMOIGNAGES**

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 30 novembre 1978

[Traduction]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Messieurs, je crois que nous pouvons maintenant commencer. Comme vous savez, le premier point à l'ordre du jour ce matin, si on exclut une question qui nécessiterait la présence de sept députés, est le témoignage de M. Gibson du ministère de la Justice, que nous sommes très heureux d'accueillir. Je demanderais à M. Gibson s'il veut faire une déclaration d'ouverture ou s'il préfère répondre aux questions des membres du comité, ou encore s'il préfère que le conseiller fasse des observations après que les membres du comité auront exprimé leur opinion ou posé des questions. Voulez-vous faire une déclaration préliminaire monsieur Gibson?

**M. F. E. Gibson, c.r. (Premier conseiller législatif du gouvernement du Canada, ministère de la Justice):** Monsieur le coprésident, je m'en remets à vous. J'ai eu l'occasion de lire les procès-verbaux de la séance du comité qui a eu lieu le jeudi 22 juin, qui a été à l'origine de mon invitation. Je suis heureux d'y répondre.

J'ai préparé une déclaration d'ouverture, si vous voulez que je la lise. Toutefois, je m'en remets au comité.

**Le sénateur Godfrey:** Comme je n'ai pas les procès-verbaux de 22 juin, je serais très heureux d'entendre la déclaration du témoin. Il n'y a rien comme la franchise.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Très bien, nous vous écoutons, monsieur Gibson.

**M. Gibson:** Merci, monsieur.

Monsieur le coprésident, messieurs les députés, sénateurs, lors de la séance du 22 juin, le conseiller juridique du comité a recommandé que celui-ci invite un rédacteur de lois, et je cite:

... pour essayer de déterminer quand il choisit d'utiliser la formule magique et quand il choisit de l'omettre.

Le conseiller dit ensuite qu'on pourrait très bien croire que la formule magique est omise quand on considère que le documents ne devrait pas être rendu public. Il serait intéressant de savoir sur quoi on se base pour inclure ou non la formule magique dans les lois.

Comme on peut le voir à la page 33:48 des procès-verbaux du même jour, le coprésident (le sénateur Forsey) a adopté la suggestion du conseiller juridique, ce qui explique ma présence ce matin.

J'occupe au ministère de la Justice un poste de premier conseiller législatif et à ce titre je suis le chef du groupe de rédacteurs de lois du ministère de la Justice. Comme j'ai une expérience de 13 à 14 ans dans ce domaine, je crois être compétent pour vous donner des éclaircissements à ce sujet.

**Le sénateur Godfrey:** Est-ce le poste que M. Thorson occupait?

## [Text]

**Mr. Gibson:** That is correct, sir. Mr. Thorson, and following him, James Ryan and then I succeeded to the position following Mr. Ryan.

**Mr. Robinson:** Mr. Thorson went to his reward or something.

**Mr. Gibson:** Through a series of steps, yes, sir!

In responding to the question as stated by counsel to the Committee, I would first very briefly like to clarify the role of the legislative drafter in the preparation of legislation that is eventually introduced in Parliament by a Minister. I have the impression in reviewing *Minutes* of the Committee proceeding that perhaps there is an assumption on the part of certain Committee members that our role in the legislative process transcend that which in actual fact it does.

First, the drafter acts within the ambit of a policy decision taken by Cabinet. Secondly, within the ambit of that decision, he acts on instructions received from policy officers of the department that will eventually be responsible for the administration of the bill if it is enacted into law. The drafter acts as an adviser to his instructing officers throughout the drafting process, and in areas involving legal policy often exercises a significant influence not only on the form of the legislation but on the content of the draft. However, in the last analysis the draft must reflect the policy of the sponsoring Minister as approved by Cabinet.

Finally, the draft agreed upon between the drafter and his instructing officers is reviewed by Ministers who, of course, retain the ultimate responsibility to Parliament for the form of the draft.

Within these parameters I have identified seven distinct situations which might come before this Committee, not all of which are within the control of the legislative drafter or even within his influence during the preparation of legislation. I would like to go through these now.

The first is the obvious case that is of concern to the Committee and in this particular instance I am adopting the tactic of confession and avoidance. I want to deal with what is obviously the most controversial first.

This is the case in which in the provision authorizing the issue of a document the magic words are left out, as a matter of conscious policy decision involving all or some of the parties involved in the preparation of that legislation. A decision to leave out the magic words might be motivated by any one of a number of concerns; those that come immediately to mind are the following: first, a statutory instrument that is a regulation is subject to procedures under the Statutory Instruments Act, that imposes significant administrative burden and delay prior to enactment. The significant feature is delay. This is particularly true when the issuing authority is decentralized out of the national capital region. For this reason alone there is, on occasion, significant pressure to leave out the magic words, particularly where the impact of the document will be local and limited and where some form of publication to the concerned public is already provided for either by law or administratively.

Secondly, where documents are issued in large numbers and have a very limited public impact, there is often significant pressure to avoid the use of the magic words, to minimize the administrative burden even in circumstances where the docu-

## [Translation]

**M. Gibson:** C'est exact, monsieur. M. Thorson, puis M. James Ryan ont occupé ce poste avant moi.

**M. Robinson:** M. Thorson est allé recevoir sa récompense.

**M. Gibson:** C'est bien cela, oui.

Pour répondre à la question posée par le conseil juridique du Comité, j'aimerais d'abord expliquer le rôle du rédacteur de lois lors de la préparation des projets de loi qui seront ensuite présentés au Parlement par un ministre. D'après les procès-verbaux des séances du Comité, j'ai l'impression que certains membres du Comité exagèrent notre rôle.

En premier lieu, le travail du rédacteur est limité par la décision politique prise par le Cabinet. En second lieu, selon cette décision, il reçoit des instructions des fonctionnaires du ministère qui seront chargés d'appliquer la loi si elle est adoptée. Le rédacteur conseille ses fonctionnaires pendant la rédaction de la loi, et sur les points de caractère juridique, il a souvent une influence considérable non seulement en ce qui concerne le libellé, mais également la teneur du projet de loi. Toutefois, en fin de compte, le projet de loi doit refléter la décision politique prise par le ministre et approuvée par le Cabinet.

Enfin, le projet de loi mis au point par le rédacteur et par les fonctionnaires qui lui donnent des instructions est étudié par les ministres qui, bien entendu, sont responsables du projet de loi en dernier ressort devant le Parlement.

Compte tenu de ces paramètres, j'ai identifié sept situations distinctes devant lesquelles le Comité pourrait se trouver, et qui ne dépendent pas toutes du rédacteur de lois ou sur lesquelles il n'a pas d'influence pendant la rédaction de la loi. C'est ce que je voudrais vous exposer maintenant.

Ma première situation est celle qui préoccupe le Comité et dans ce cas, j'adopterai la tactique u désistement. Je tiens à parler d'abord de ce qui prête le plus à controverse.

Dans ce cas, on nommait les mots magiques de la disposition autorisant la publication de document, par suite d'une décision consciente de tous ceux qui ont participé à la préparation de la loi, ou de quelques-uns d'entre eux. Une telle décision peut être motivée par plusieurs raisons, dont les plus évidentes sont les suivantes: en premier lieu, lorsqu'un texte réglementaire est assujetti à des procédures aux termes de la Loi sur les textes réglementaires, qui impose des obligations et des retards administratifs considérables avant l'entrée en vigueur d'une loi. On veut éviter des retards. Cela est particulièrement vrai lorsque l'autorité qui publie ce règlement se trouve en dehors de la Région de la capitale nationale. Cette seule raison peut motiver l'omission des mots magiques, surtout lorsque la portée du document est régionale et limitée et lorsque la loi ou des mesures administratives assurent déjà la publication du règlement auprès des personnes intéressées.

En second lieu, lorsque les documents sont nombreux et ont une portée très limitée dans le public, on a tendance à omettre les mots magiques afin de limiter les formalités administratives, même lorsqu'il ne s'agit pas d'un règlement, comme par

**[Texte]**

ment would not be a regulation. Examples are licences and permits issued under the Fisheries Act and under the Radio Act and legislation as administered by the Department of Transport and the Department of Energy, Mines and Resources.

A further example would be releases of security interests such as discharges of mortgages issued under Section 95.(1) of the Financial Administration Act. Contrary to what might be suspected by members of the Committee and others, I am not aware of any case where the magic words have been consciously left out for the purposes of secrecy or for the purpose of specifically preventing documents from going forward to this Committee for consideration.

• 1120

The second classic case to which I would like to refer, and it is perhaps the second most objectionable from the point of view of the relationship between my office and this Committee, is the case where documents are issued under the authority of a provision prepared by a legislative drafter where the magic words have been left out inadvertently. Again I am engaging in confession and avoidance, and I have to admit that there are circumstances where this occurs. Examples that lead to this kind of inadvertent omission are where the issue of a document is not clearly contemplated by a provision of the legislation. Words such as "the Minister may authorize" may lead to a verbal authorization or the issue of a document. Once the draft legislation is enacted into law, it may become a regular practice to issue a document reflecting the authorization in circumstances where it was not clearly contemplated, prior to the enactment of the legislation, that that would be the case.

Another example, and perhaps the most common example of where the magic words are left out inadvertently, is where the pressure of time in preparing the provision or the legislation in general does not allow for adequate review that would, in normal circumstances, lead to the insertion of the magic words.

Thirdly, there is the case of documents issued under the authority of a provision prepared by a legislative drafter, where, by conscious decision made either on the part of the drafter alone or after consultation with instructing officers, the magic words are inserted. Clearly this is not a situation where there is any concern about the form of the legislation on the part of the committee.

Fourthly, again we have a case of documents issued under the authority of a bill prepared by a legislative drafter, where a provision is inserted, during Parliamentary consideration of the legislation, in circumstances such that no opportunity is afforded to the drafter and the sponsoring officials to fully review the implications of the provision. That provision itself may authorize the issue of documents, and the magic words may be left out in circumstances where no control exists in the hands of the drafter or his instructing officers. An example of this is Section 4.(2) of the Foreign Investment Review Act, which authorizes the minister to issue and publish guidelines with no use of the magic words. That provision was inserted in

**[Traduction]**

exemple les permis délivrés en vertu de la Loi sur les pêches et de la Loi sur la radio, ainsi que l'application des lois par les ministères des Transports et de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

On peut encore donner comme exemple la publication des titres comme les purges d'hypothèques émises aux termes de l'article 95(1) de la Loi sur l'administration financière. Contrairement à ce que pourrait penser certains membres du Comité, je ne connais aucun cas où les mots magiques ont été délibérément omis pour garder le secret ou pour empêcher le Comité d'examiner certains documents.

La seconde situation fréquente que je voudrais mentionner, et qui donne lieu à beaucoup de frictions entre le comité et mon service, est celle où des documents sont émis au terme d'une disposition dans laquelle le rédacteur de lois a omis les mots magiques par inadvertance. Encore une fois, j'ai recours au désistement, et je dois admettre que cela arrive parfois. Cela se produit lorsque la publication d'un document n'est pas prévue dans la loi. Par exemple, les mots «le ministre peut autoriser» peuvent donner lieu à une autorisation verbale ou à la publication d'un document. Une fois le projet de loi adopté, il peut arriver qu'un document soit publié en vertu d'une autorisation dans des circonstances qui n'avaient pas été prévues avant l'adoption de la loi.

Dans d'autres cas, et c'est là que les mots magiques sont omis par inadvertance le plus souvent, le manque de temps ne permet pas l'étude exhaustive qui, en temps normal donnerait lieu à l'insertion des mots magiques.

En troisième lieu, il arrive que le rédacteur, soit de son propre chef, soit après avoir consulté les fonctionnaires qui lui donnent des instructions, insère les mots magiques dans une disposition qu'il a rédigée. Cette situation ne suscite aucune préoccupation de la part du comité.

En quatrième lieu, des documents peuvent être publiés en vertu d'un bill préparé par un rédacteur de lois, mais auquel le Parlement a ajouté une disposition, de sorte que ni le rédacteur ni les fonctionnaires n'ont la possibilité d'en mesurer les conséquences. Cette disposition peut autoriser la publication des documents, et les mots magiques omis, sans que le rédacteur ou les fonctionnaires puissent y faire quoi que ce soit. Par exemple, l'article 4(2) de la Loi sur l'examen de l'investissement étranger autorise le ministre à publier des directives, sans que les mots magiques soient inclus. Cette disposition a été ajoutée très rapidement par le comité de la Chambre des communes sans que les fonctionnaires aient la possibilité de

**[Text]**

House of Commons committee in very short order without full opportunity for review by officials, and certainly with no opportunity to recommend the insertion of the magic words.

The fifth case, and I am now dealing with a series of three cases that are outside the control of the legislative drafter to the extent that he is in control of the process, is the case of documents issued under provisions of law enacted before the enactment of the Statutory Instruments Act and, indeed, before the coming on the scene of any of the drafters presently in the legislation section. An example was before this Committee on the date on which this issue arose. It concerned a provision of the Customs Tariff and Order in Council P.C. 1618 of July 2, 1936. Clearly, the significance of the magic words at the time that provision of the Customs Tariff and the related order in council were enacted was not before those who were concerned.

The sixth case is that of documents issued under the authority of an item in an appropriation act which is neither prepared by nor reviewed by a legislative drafter. We play no role in the preparation of appropriation acts and items in those acts and, therefore, have no opportunity either to recommend or to consider the insertion of the magic words in those either.

the seventh case is the case of documents issued without specific statutory authority but within the general mandate of a department or agency. An example of this is interpretive bulletin issued by the Department of National Revenue. In these cases, of course, since there is no specific statutory authority under which the document is issued, the existence or nonexistence of the magic words does not come into play.

That, Mr. Co-Chairman, is my opening statement and an elaboration of the circumstances that, in my view, can lead to the existence or nonexistence in any provision of the magic words.

• 1125

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Thank you very much, Mr. Gibson. I hope the members of the Committee will agree with me that we are very fortunate in having you here this morning to give us this enlightening statement and to be ready, as I assume you are, of course to reply to questions by members of the Committee or possibly by counsel. Who wants to lead the ball?

Senator Godfrey, are you bursting?

**Senator Godfrey:** I am not exactly bursting but I must say I find this very enlightening and very, very helpful. I am sure the public will too when they read the proceedings and obviously have these explanations. Just on that last point, documents issued without statutory authority, would that also include the ones that we have been concerned about under the Immigration Act where they start issuing internal memoranda which have a grey effect on points or anything else and they

**[Translation]**

l'examiner, ni à plus forte raison de recommander qu'on y ajoute les mots magiques.

En cinquième lieu, il existe trois situations qui échappent au rédacteur de lois. Il s'agit des documents publiés au terme de dispositions législatives entrées en vigueur avant l'adoption de la Loi sur les textes réglementaires et même avant l'entrée en fonction des rédacteurs actuels. Lorsque cette question a été soulevée, le comité était saisi d'un tel document. Il s'agit d'une disposition du tarif douanier et du décret C.P. 1618 du 2 juillet 1936. Évidemment, ceux qui ont adopté cette disposition du tarif douanier et le décret connexe ne connaissaient pas l'importance des mots magiques à cette époque.

La sixième situation est celle des documents publiés en vertu d'un article de dépenses d'une loi portant affectation de crédits, qui n'est ni préparée, ni révisée par un rédacteur de lois. Nous ne jouons aucun rôle dans la rédaction des lois portant affectation de crédits et des articles de dépenses qu'elles contiennent et par conséquent, nous n'avons l'occasion ni de recommander ni d'envisager l'inclusion des mots magiques dans ces lois.

En septième lieu, il y a les documents publiés sans autorisation d'une loi particulière, mais dans le cadre du mandat général d'un ministère ou d'un organisme du gouvernement, comme par exemple les bulletins d'interprétation publiés par le ministère du Revenu national. Dans ces cas, bien entendu, comme ces documents ne sont publiés en vertu d'aucune autorisation statutaire, la présence des mots magiques n'entre pas en ligne de compte.

Monsieur le coprésident, c'était là ma déclaration d'ouverture, dans laquelle j'ai exposé les situations qui à mon avis, peuvent expliquer la présence des mots magiques dans certaines dispositions de la loi.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Merci beaucoup, monsieur Gibson. Les membres du Comité conviendront sûrement avec moi que c'est une grande chance pour nous que vous nous ayez donné ces éclaircissements et que vous soyez prêt à répondre aux questions des membres du Comité ou du conseiller juridique. Qui veut commencer?

Sénateur Godfrey, je crois que vous brûlez de poser des questions.

**Le sénateur Godfrey:** Je n'irais pas jusqu'à dire cela, mais cet exposé m'a paru très utile. Je suis sûr que ceux qui liront les procès-verbaux et ces explications penseront de même. En ce qui concerne les documents publiés sans autorisation statutaire, cela comprend-il également les documents publiés en vertu de la Loi sur l'immigration? Je veux parler des notes de service internes qui portent sur les points obtenus par les candidats ou sur d'autres sujets et qui ne sont même pas publiés. C'est le même genre de choses.

## [Texte]

are not even published for people. That, again, would be the same type of thing.

**Mr. Gibson:** Yes, sir. There is a vast range of documents that, in my opinion, fall into this category. There is substantial public pressure, at the present time, that I am aware of, and to which some departments of government are responding, to issue what I have described as layman's versions of the law, for instance, which is a summary form in simple language of legislation that is generally too complex and too detailed for the average person's needs. This is another example of the kind of document that I have in mind.

**Senator Godfrey:** I wonder if I could just wander away a bit from what Mr. Gibson has said and satisfy a natural curiosity of mine that I just want to get absolutely clear in my own mind. That is the actual drafting of statutory instruments themselves, and regulations. When you read the act there is a requirement that these instruments have to go to the Privy Council Office and they are looked at by the Justice department. Are many of them actually drafted in the Justice department or are they still drafted in the department itself?

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, that is not a simple question to answer because the Department of Justice has a legal services unit in every department of the government other than External Affairs. The practice in each department and, indeed, within the units within a department varies. Often our officers situated physically within a department will prepare the drafts of regulations for review by the legal adviser to the Privy Council Office in consultation with his instructing officers. In other cases, the draft regulations will be prepared by officials within the sponsoring department and reviewed by our legal officers in that department before they come to the legal adviser to the Privy Council Office. So, in most cases if not all cases, I think it is fair to say that officers of the Department of Justice are involved in the process but their role varies.

**Senator Godfrey:** Other than these officers which are so attached to the department they are almost like departmental officers in a way, I mean they used to be, there is no really original drafting of regulations within the department itself in the kind of legislative branch that you head up?

**Mr. Gibson:** That is correct. There is no equivalent to the legislation section of the department in relation to regulations.

**Senator Godfrey:** Regulations can be just as important as acts, and can be just, almost, as complicated. I am just wondering if the present system is the best system.

**Mr. Gibson:** That, I would regard as a fair concern. Historically, it is easy to establish that lawyers who are prepared to devote full time to legislative drafting are not easy to uncover. It is a very specialized area of the profession and an area of the profession that, at times, is not glamorous; an area of the profession that, in my view, is very demanding. The number of lawyers who are prepared to turn to it is not large with the result that, historically, we have had some difficulty staffing the legislation section with competent, qualified people, and to attempt to increase that complement in a number that would enable us to handle regulations and statutory instruments on

## [Traduction]

**M. Gibson:** Oui. Beaucoup de documents entrent dans cette catégorie. A l'heure actuelle, le public demande qu'on publie ce que j'appelle des versions vulgarisées de la loi, un résumé dans une langue simplifiée des lois qui sont en général trop compliquées et trop détaillées pour les besoins du citoyen moyen. Certains ministères commencent à publier de tels documents.

**Le sénateur Godfrey:** Si vous me le permettez, je m'écarterais un peu de ce que M. Gibson a dit pour satisfaire ma curiosité naturelle. J'aimerais parler de la rédaction elle-même des textes réglementaires et des règlements. La loi exige que ces textes soient renvoyés au Cabinet du Conseil privé et examinés par le ministère de la Justice. Est-ce qu'un grand nombre de ces textes sont rédigés par le ministère de la Justice ou continuent-ils d'être rédigés par les ministères eux-mêmes?

**M. Gibson:** Monsieur le président, il n'est pas facile de répondre à cette question, parce que le ministère de la Justice a une section juridique dans chaque ministère du gouvernement, à l'exception du ministère des Affaires étrangères. Chaque ministère et en fait, chaque service d'un ministère ont leurs propres habitudes. Nos rédacteurs qui œuvrent au sein d'un ministère préparent souvent les projets de règlements qui sont ensuite examinés par le conseiller juridique du Cabinet du Conseil privé, en consultation avec les fonctionnaires. Dans d'autres cas, les projets de règlements sont préparés par les fonctionnaires du ministère concerné et examinés par ses législateurs avant d'être renvoyés au conseiller juridique du Cabinet du Conseil privé. Ainsi, dans la plupart des cas, sinon dans tous, je crois qu'on peut dire que les fonctionnaires du ministère de la Justice participent à la rédaction des règlements mais que leur rôle varie.

**Le sénateur Godfrey:** Outre ces législateurs, qui sont attachés de si près au ministère qu'ils en sont presque des fonctionnaires, du moins il en était ainsi auparavant, la rédaction des règlements n'est pas faite dans la section juridique du ministère lui-même?

**M. Gibson:** C'est exact. Il n'y a pas d'équivalent à la section juridique du ministère pour ce qui est des règlements.

**Le sénateur Godfrey:** Les règlements sont parfois aussi importants que les lois et presque aussi compliqués. Je me demande si le système actuel est le meilleur.

**M. Gibson:** On peut se le demander. Depuis toujours, il n'a pas été facile de trouver des juristes qui soient prêts à se consacrer entièrement à la rédaction de lois. C'est un domaine très spécialisé, et pas toujours glorieux; à mon avis, c'est un domaine très exigeant. Il n'y a pas tellement de juristes intéressés, de sorte que nous avons toujours eu du mal à satisfaire aux besoins de notre section des lois; pour ce qui est du nombre de juristes dont nous aurions besoin pour nous occuper des règlements et des textes réglementaires de la même façon dont nous nous occupons des lois, il dépasse

## [Text]

the same basis on which we handle legislation just boggles the mind. I think, practically, that is the answer to the question.

• 1130

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Thank you, Mr. Chairman. I wonder, Mr. Gibson, if you could tell us why there are these oversights and why they are not corrected at some stage by you people as drafters, instead of leaving it up to the Statutory Instruments Committee to ferret this stuff out and report back and advise that it be done.

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, there is a program under the auspices of the Department of Justice, known as the Miscellaneous Statute Law Amendment Program, which would provide a vehicle for insertion of the magic words in cases where they have been left out, inadvertently or for other reason, and where it becomes clear that they should have been inserted. I cannot state with certainty whether or not that program has ever been used for that specific purpose.

Of course, there is very little authority in the Department of Justice to initiate such changes in legislation, short of going forward to Cabinet with a proposal that affects legislation administered by another department of the government.

Our initiating ability in terms of legislative amendment is very limited, quite frankly. As I have indicated to you, we act in response to an approved policy of Cabinet; we are not initiative in terms of preparation of legislation. I think that is largely the reason why an active promotional role is not taken in covering these oversights by the Department of Justice.

**Mr. Robinson:** Are you not responsible for carrying out the requirements of this Miscellaneous Statute Law Amendment Program?

**Mr. Gibson:** The nature of that program is such that proposals are made to the Department of Justice by the sponsoring ministries where they envisage the need for a non-controversial, non-financial amendment. We respond to those requests. We are not, as I say, initiative in this regard.

**Mr. Robinson:** Would you say that some of the matters that come before us could have been dealt with by following this procedure?

**Mr. Gibson:** Yes, sir.

**Mr. Robinson:** Then is there anybody in your department, or do you know of any procedure whereby this is going to be done so it will stop a lot of this material coming before this Committee?

**Mr. Gibson:** When you speak in terms of material coming before this Committee, I assume you are speaking in terms of instances where it is discovered by the Committee that the magic words have been left out.

**Mr. Robinson:** Yes. You have given us seven illustrations of why they are either put in or left out and so on. It seems to me that in virtually every case you have mentioned there could be people who scrutinize documents, or prepare documents in your department or some department, who could deal with this

## [Translation]

l'imagination. C'est à toutes fins pratiques la réponse à votre question.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Merci, monsieur le président. Je me demande, M. Gibson, si vous pouvez nous dire pourquoi ces outils se produisent et pourquoi ils ne sont pas corrigés par vous, les rédacteurs, avant que le Comité des textes réglementaires n'y mette son nez et indique la procédure à suivre.

**M. Gibson:** Il existe un programme au ministère de la Justice connu sous le nom de Service de correction des lois fédérales, lequel permet d'ajouter les mots magiques lorsqu'ils ont été oubliés ou laissés de côté pour quelque raison que ce soit, lorsqu'il est clair qu'ils doivent être ajoutés. Je ne puis dire avec certitude si ce programme a été utilisé aux fins souhaitées ici.

Le ministère de la Justice a évidemment les mains liées lorsqu'il s'agit d'effectuer de telles modifications, il lui faudrait présenter une demande au Cabinet pour ce qui est des lois appliquées par les autres ministères.

Nous pouvons faire très peu pour modifier les lois. Comme je l'ai dit, nous réagissons toujours aux politiques du Cabinet; nous ne faisons rien de nous-mêmes. Essentiellement, c'est la raison pour laquelle le ministère de la Justice ne bat pas la marche lorsqu'il s'agit de remédier à ces oubliés.

**M. Robinson:** N'avez-vous pas appliqué ce programme de correction des lois?

**M. Gibson:** Le programme est ainsi conçu que ce sont les ministères intéressés qui proposent les modifications au ministère de la Justice lorsque ces modifications ne prêtent pas à controverse et n'ont pas de conséquences financières. Nous répondons à leur demande: nous n'agissons pas de notre chef.

**M. Robinson:** Ne croyez-vous pas que certaines questions dont nous avons été saisis auraient pu être réglées de cette façon?

**Mr. Gibson:** Certainement.

**Mr. Robinson:** Y a-t-il quelqu'un au sein de votre ministère, y a-t-il une procédure qui puisse éviter au Comité bon nombre de ces problèmes?

**Mr. Gibson:** Lorsque vous parlez de problèmes qui se posent au Comité, je suppose que vous voulez parler des cas où les mots magiques ont été oubliés.

**Mr. Robinson:** Oui. Vous nous avez exposé sept scénarios relativement à l'inclusion ou à l'omission de ces mots. Chaque fois, vous avez parlé des gens qui examinent ou qui préparent ces documents au sein de votre ministère ou d'un autre ministère, et qui pourraient éviter au Comité beaucoup de travail.

## [Texte]

matter and that it could be done expeditiously so a lot of the material would not be coming before this Committee.

**Mr. Gibson:** There is no reason whatsoever why we could not where instances are identified, where the magic words are missing, recommend to the responsible department that they consider the insertion of the words.

**Mr. Robinson:** But this really is not being done at the present time. That is your statement.

**Mr. Gibson:** No, it is not.

**Mr. Robinson:** And that is the reason we have to continually pore over these documents and ferret out the difficulties, with regard to the magic words.

**Mr. Gibson:** To the extent that your time is taken up with that particular aspect of your process, that is correct.

**Senator Godfrey:** We do not complain if we do not get the opportunity of poring over the documents for the magic words, not really. We say we do not know about them.

**Mr. Gibson:** That is correct, and indeed in respect of many of these documents the Department of Justice does not pore over them either. I might point out, for instance, that in the case of the case you identified under the Customs tariffs, that was a regulation enacted in 1936. I expect it has not come forward for review by the Department of Justice in a formal way since that time, so it is not a situation where we are poring over these documents on a daily basis, any more than members of this Committee or their counsel are.

• 1135

**Mr. Robinson:** You have stated to us, with regard to your first point, that there is deliberate leaving out of the magic words because there would be delay caused if you had to get registration of the instrument, and so on. I assume that this is what you are referring to? But knowing that you have done this deliberately, why would you not follow up on that afterwards and straighten it out? Is there no program of follow-up in these things where you deliberately leave out the magic words?

**Mr. Gibson:** If, as a matter of policy, a decision were taken to leave the magic words out, then unless the policy as adopted at that time is varied, there will be no initiative forth-coming to insert them. Obviously, it would involve a review of policy and a changing of attitudes to insert the words in those cases.

**Mr. Robinson:** Are you suggesting that the policy is to leave the words out?

**Mr. Gibson:** In the first instance that I cited to you, I indicated as clearly as I could that there are instances where the magic words are, as a matter of policy, left out. I cited some of the reasons that came to mind that might have led to decisions of that nature.

**Mr. Robinson:** You mentioned delay. That, to me, would be a very valid reason, perhaps, for leaving them out. If you can overcome the suggestion that maybe we should have been looking at this much earlier in time—but all right, let us assume that there is valid delay. Excepting that, surely the time comes when you should follow up on it. You know that

## [Traduction]

**M. Gibson:** Lorsque des cas sont signalés, il n'y a pas de raison que nous ne puissions pas recommander au ministère intéressé l'inclusion des mots magiques au besoin.

**M. Robinson:** Votre ministère ne le fait pas actuellement.

**M. Gibson:** Non.

**M. Robinson:** C'est ainsi que nous devons revoir tous ces documents afin de vérifier si les mots magiques s'y trouvent.

**M. Gibson:** Dans la mesure où vous devez vous pencher sur ce problème, c'est vrai.

**Le sénateur Godfrey:** Si nous n'avons pas l'occasion d'examiner les documents pour trouver ces seuls mots magiques, nous ne nous en plaignons pas. Nous les ignorons.

**M. Gibson:** Bon nombre de ces documents ne sont pas examinés par le ministère de la Justice non plus. Je vous signale que pour ce qui est des tarifs douaniers, par exemple, les règlements datent de 1936. Je suppose que le ministère de la Justice n'a pas été appelé officiellement à les revoir depuis. Nous n'avons donc pas à examiner ces documents tous les jours, pas plus que les membres du Comité ou leur conseiller.

**M. Robinson:** Vous nous avez dit en premier que les mots magiques sont laissés de côté délibérément parce que l'enregistrement des textes réglementaires causerait un certain retard. Je suppose que c'est ce à quoi vous voulez faire allusion maintenant. Sachant qu'on a procédé de façon délibérée, cependant, pourquoi ne prenez-vous pas immédiatement des mesures en vue de corriger la situation? N'existe-t-il pas une procédure lorsque les mots magiques ont été laissés de côté délibérément?

**Mr. Gibson:** Si, en vertu d'une ligne de conduite précise, on a décidé de laisser de côté les mots magiques, on ne va sûrement rien faire pour qu'ils soient réinsérés. Il faut que la ligne de conduite initiale soit modifiée. Il faut une nouvelle ligne de conduite et un changement d'attitude dans ces cas.

**Mr. Robinson:** Vous dites qu'il y a une ligne de conduite qui vise à laisser de côté ces mots?

**Mr. Gibson:** Dans le premier cas que je vous ai cité, j'ai indiqué clairement que la ligne de conduite voulait qu'on laisse ces mots de côté. Je vous ai indiqué certaines des raisons qui peuvent amener à prendre ce genre de décision.

**Mr. Robinson:** Vous avez parlé de retard. C'est une raison qui me semble logique. Nous aurions peut-être dû nous pencher sur cette situation plus tôt. Supposons que la raison tienne cependant. Il y a quand même un moment où vous devez faire face à la situation. Vous savez que ces mots ont été omis

## [Text]

you deliberately left the words out. Why do you not deliberately put them back in again at a later date?

**Mr. Gibson:** If circumstances have changed, sir, to the extent that the reasons that prevailed at the time the decision was taken no longer prevail, I would agree with you. But if we start from the premise that the original decision was justified, and the circumstances on which it is based continue to prevail, then there is no case for review.

**Mr. Robinson:** All right. I will not belahour that point on policy. It just seems to me that it is a rather odd policy, that you deliberately decide you are going to leave the words out.

**Senator Godfrey:** You are going to amend the whole act if you are going to put them back in again.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** May I ask—I did not mean to ask a question myself at this point. Perhaps I was not really listening carefully enough, but I was under the impression that that first category you talked about was a matter of instances in which there was a great number of documents to be issued, licences and that sort of thing. Is that what you spoke of, Mr. Gibson? Or am I muddling it up with something else you said?

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, I endeavoured to cite two reasons why, as a matter of policy, there might be a decision taken. The second reason I cited was that to which you refer . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes.

**Mr. Gibson:** . . . the number of documents, their limited impact. The first reason was, as Mr. Robinson has been referring to . . .

**Mr. Robinson:** Local and limited, you say.

**Mr. Gibson:** Local and limited in respect to the second. In respect to the first case, where you have a statutory instrument issued on a regionalized basis that would be a regulation if the magic words were inserted, there may well be just cause, or a case made out, for failure to insert the magic words because of the administrative delay and additional administrative labours caused by the procedure established by the Statutory Instruments Act in relation to regulations.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** But it was that point, then, that Mr. Robinson was raising.

**Mr. Gibson:** That is correct, as I understand it.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I wanted to be clear about that.

**Mr. Eglington:** Just a point of information, Mr. Chairman, at this stage. The people who seem to be most affected by that consideration, at least to our knowledge so far, are the Department of Fisheries. They will be here on December 14 to discuss their difficulties under the Statutory Instruments Act, the question of making rules of local effect by decentralized offices. So that problem can be explored, perhaps, at that date on a purely practical basis.

• 1140

**Mr. Robinson:** I do not want to take up all the time of the Committee but let me finish on one further point, then.

## [Translation]

délibérément. Pourquoi ne les réinsérez-vous pas plus tard de votre propre chef?

**M. Gibson:** Si les circonstances ont changé, si les raisons de l'omission ne tiennent plus, je suis bien d'accord avec vous. Cependant, si la décision initiale était justifiée, si les circonstances sont toujours les mêmes, il n'y a pas de raison de revenir en arrière.

**M. Robinson:** Très bien. Je ne veux pas trop insister sur la ligne de conduite. Il me semble simplement que c'est une ligne de conduite étrange que d'omettre ces mots délibérément.

**Le sénateur Godfrey:** Il vous faut modifier toute la loi si vous voulez les réinsérer.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je ne sais pas si je puis poser une question moi-même à ce stade-ci. Je n'ai peut-être pas suivi la conversation avec suffisamment d'attention mais il me semblait que le premier cas dont vous aviez parlé était celui où il fallait émettre un grand nombre de documents, de permis et le reste. C'est bien le cas, monsieur Gibson? Je mèle plusieurs choses peut-être?

**M. Gibson:** J'ai essayé de donner deux raisons pour lesquelles on pourrait prendre une telle décision conformément à une ligne de conduite précise. Vous parlez de la deuxième raison . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** En effet.

**M. Gibson:** . . . le nombre de documents et leur effet limité. M. Robinson pour sa part évoque la première raison . . .

**M. Robinson:** Vous avez parlé d'un effet local et limité.

**M. Gibson:** Pour la deuxième raison, oui. Pour ce qui est de la première, lorsqu'un texte réglementaire s'appliquant à une région deviendrait un règlement si les mots magiques étaient ajoutés, on peut être justifié de ne pas les ajouter à cause des délais administratifs et des tracasseries administratives prévus en vertu de la Loi sur les textes réglementaires.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est justement ce dont a parlé M. Robinson.

**M. Gibson:** C'est exact.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je voulais préciser ce point.

**M. Eglington:** Je voudrais avoir une précision, si vous le permettez, monsieur le président. Les gens touchés de plus près par cette considération sont, que je sache, les gens du ministère des Pêches. Ils seront là le 14 décembre pour parler de leurs problèmes relativement à la Loi sur les textes réglementaires, lesquels ont trait à la difficulté de prescrire des règles d'application locale à partir de bureaux décentralisés. Il conviendra peut-être alors d'aborder la question avec eux sur le plan pratique.

**M. Robinson:** Je ne veux pas accaparer tout le temps du Comité. Je termine avec cette question.

## [Texte]

Mr. Gibson, you indicated that there are occasions where, inadvertently, the words are left out, and so I ask you, if they are inadvertently left out, you must have knowledge of that at a later date. Why do you not do something about it then?

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, where the words are inadvertently left out and the matter comes to our attention, we are certainly prepared to pursue it in an effort to review the reinsertion of the magic words, in those circumstances.

**Senator Godfrey:** But do you, as a matter of practice?

**Mr. Gibson:** I cannot cite specific examples where we have, quite frankly. The vehicle is there, as I indicated—the Miscellaneous Statute Law Amendment Program—that could allow us to do that in consultation with the administering department. But I am sorry, I cannot identify whether we have, in specific instances, corrected the situation.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Béchard.

**M. Béchard:** Merci, monsieur le président.

Monsieur Gibson, je me souviens un peu du moment où cette loi a été conçue au ministère de la Justice et où elle a été adoptée par le Parlement puisque j'étais secrétaire parlementaire du ministre de la Justice d'alors. Je sais qu'il y avait toutes sortes de bonnes intentions derrière ce projet de loi, lesquelles je ne conteste pas, mais on entend parler, et vous en avez parlé souvent ce matin, des mots magiques: décret, règlement, ordonnance. Selon vous, depuis que le chapitre 38 des Statuts de 1970-71-72, la Loi prévoyant l'examen, la publication et la vérification des règlements et autres textes réglementaires existe, est-ce que les mots magiques ne sont pas évités intentionnellement afin de dispenser ce comité de l'étude de ce qu'on serait convenu d'appeler les textes réglementaires?

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, as I indicated in my opening statement, I am not aware of any case, since the enactment of the Statutory Instruments Act, where the magic words have been consciously left out of any provision of a statute drafted in the Legislation Section for the purpose of secrecy or for the purpose of specifically preventing documents from going forward to this Committee for consideration.

**M. Béchard:** J'admet, monsieur le président, que c'est peut-être une question insidieuse mais ce n'était pas pour cela que je la posais.

Maintenant, monsieur le président, vous savez qu'on a beaucoup de difficulté à savoir ce que c'est qu'un texte réglementaire. Je me demande si les fonctionnaires du ministère de la Justice et son chef législateur n'ont pas, depuis l'avènement de cette loi, eu le temps de penser ou d'écrire une définition exacte d'un texte réglementaire. La loi dit bien, dans les définitions:

d) «texte réglementaire» désigne une règle, un décret, un arrêté . . .

Ce n'est pas une définition, c'est une énumération de ce qu'est, selon les fonctionnaires du ministère de la Justice, un texte réglementaire. Mais une définition exacte est difficile à trouver, je crois. Vous n'avez pas pu, en six ou sept ans, trouver une définition d'un texte réglementaire?

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, I am aware of the concern that the Committee has with the definition which was expressed at

## [Traduction]

Vous avez indiqué, monsieur Gibson, qu'il arrive que ces mots soient laissés de côté par inadvertance. Dans ce cas, vous devez finir par vous en apercevoir. Pourquoi ne prenez-vous pas des mesures pour remédier à la situation?

**M. Gibson:** Monsieur le président, lorsque ces mots sont oubliés involontairement et que la situation est portée à notre connaissance, nous sommes prêts à agir et à essayer de les réinsérer.

**Le sénateur Godfrey:** Le faites-vous habituellement?

**M. Gibson:** Franchement, je ne puis vous donner d'exemples où nous l'avons fait. Le mécanisme qui nous permet de le faire existe; il s'agit du programme de modification des statuts divers. En vertu de ce programme, nous pouvons agir en consultation avec le ministère intéressé. Malheureusement, je n'ai pas d'exemples précis à vous soumettre.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Béchard.

**M. Béchard:** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Gibson, I have some recollection of the circumstances in which this legislation was conceived by the Justice Department and adopted by Parliament since I was then Parliamentary Secretary for the Minister of Justice. I know the legislation stemmed from nothing but good intentions, but we have heard you talk about magic words this morning: order, regulation, ordinance. Would you not say that since the enactment of Chapter 38 of the 1970-71-72 Statutes of Canada, the Statutory Instruments Act, allowing for the review, the publication and the re-examination of regulations and other statutory instruments, the magic words are intentionally left out to keep the Committee from dealing with them?

**M. Gibson:** Monsieur le président, comme je l'ai dit dans ma déclaration d'ouverture, je n'ai connaissance d aucun cas, depuis l'adoption de la Loi sur les textes réglementaires, où les mots magiques aient été volontairement évités par la Section des lois dans un article de loi en vue de garder certaines dispositions secrètes ou d'empêcher le Comité de les examiner.

**M. Béchard:** I recognize this was a leading question, Mr. Chairman, but I had not intended it that way.

You must know, Mr. Chairman, that we are having some difficulty in defining what is a statutory instrument. I wonder if the officials of the Department of Justice and its chief legislative counsel have had the opportunity, since the enactment of this legislation, to conceive and write a precise definition of the term. The law states, under definitions:

(d) "statutory instrument" means any rule, order, regulation, ordinance . . .

This is not a definition, it is an enumeration of what the officials of the Department of Justice see as a statutory instrument. I believe a precise definition would be hard to arrive at. In six or seven years you could not come up with one?

**Mr. Gibson:** Monsieur le président, je suis parfaitement au courant de la préoccupation du comité visant une définition

**[Text]**

some length and with some vehemence during the particular proceedings which give rise to my appearance here. Just exactly what is a statutory instrument and what is not is a function of just exactly what the government's policy at any given moment on this subject is.

We have not been authorized by Cabinet to prepare a revised definition of "statutory instrument". A good deal of thought has been given to the subject. In essence, it is a chicken-and-egg question. A statutory instrument is what, as a matter of policy, you want it to be. If there is a clearly established policy we can prepare a draft but, as Mr. Eglington stated in this Committee on June 22, it is very difficult to get a handle on exactly the nature of all of the documents issued in government that might or might not be considered to be statutory instruments.

• 1145

From the viewpoint of this Committee, if it had its millennium, or from the point of the government, I am not sure that members of this Committee and the government would come to the same conclusion as to what that definition should be. But, for the moment, all I can say is the issue is not basically one of drafting the definition. It is a matter of determining the policy. And if that policy is clearly determined, as Mr. Brewin stated in this Committee I believe on June 22, it is not beyond the wit of man to prepare a definition that will clearly reflect that policy.

**Mr. Robinson:** Does our present definition reflect present government policy?

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, I am not in a position to respond to that. Ministers are responsible for what present government policy is. That is not my responsibility.

**Senator Godfrey:** Do you think that section was well drafted and that you have no difficulty when you read it to understand government policy? Are we the only ones that have this difficulty? Does the Department of Justice have no difficulty in understanding it? Is it clear to them? Are they never in doubt, in other words?

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, I hate to rush in where angels would fear to tread, since my former Minister and my former Deputy Minister appeared before this Committee to try and deal with this issue on another occasion. I regret that I have nothing to add to what they said on that subject.

**Mr. Béchard:** I have always thought that the good suggestions to Cabinet came from the officials and maybe the officials of the Department of Justice can suggest that to the Cabinet.

Ma dernière question, monsieur le président, monsieur Gibson, a été soulevée lors d'une des dernières séances de ce Comité. Il s'agit de l'opportunité pour ce Comité de posséder avant qu'ils ne soient publiés les règlements qu'on se propose de mettre en vigueur, en application. Voyez vous cela d'un bon œil? Seriez-vous prêt à approuver cette ligne de conduite?

**Mr. Gibson:** There is no physical impediment to following that course. I spoke earlier about the concern of administrators in some departments regarding the delay inherent in the

**[Translation]**

précise de cette expression; c'est d'ailleurs en raison de l'insistance plusieurs fois manifestée par le comité que je suis ici. Ce qui est un texte réglementaire et ce qui ne l'est pas dépend toujours de la politique courante du gouvernement.

Nous n'avons pas été autorisés par le Cabinet à préparer une définition révisée du «texte réglementaire». Le sujet a fait l'objet d'un examen poussé, cependant. Tout dépend de l'intention. Un texte réglementaire est tout ce que l'on veut qu'il soit selon la politique de l'heure. S'il y a une politique clairement établie, nous pouvons préparer un projet de définition, mais comme M. Eglington l'a indiqué au comité le 22 juin, il est bien difficile d'établir un lien commun entre tous les documents émis par le gouvernement et pouvant être considérés comme des textes réglementaires.

Je ne suis pas sûr que le comité, dût-il siéger 1000 ans, et le gouvernement puissent jamais en venir à la même conclusion sur ce qui constitue la définition du «texte réglementaire». Il ne s'agit pas d'un problème de rédaction, mais d'un problème de politique. Si la politique est clairement établie, il n'est pas humainement impossible, comme l'indiquait M. Brewin, je pense, le 22 juin, d'en venir à une définition qui reflète cette politique.

**M. Robinson:** La définition actuelle reflète la politique du gouvernement?

**M. Gibson:** Je ne suis pas en mesure de répondre à cette question, monsieur le président. Ce sont les ministres du gouvernement qui arrêtent la politique. Je n'y suis pas mêlé.

**Le sénateur Godfrey:** Croyez-vous que la définition est claire? Vous n'avez pas de mal à la comprendre pour appliquer la politique gouvernementale? Nous sommes les seuls à ne pas comprendre? Le ministère de la Justice n'éprouve aucune difficulté? Tout est parfaitement clair pour lui?

**M. Gibson:** Je ne veux pas m'engager sur un terrain difficile puisque mon ancien ministre et mon ancien sous-ministre ont déjà comparu devant le comité afin d'élucider cette question. Malheureusement, je n'ai rien d'autre à ajouter sur le sujet.

**M. Béchard:** J'ai toujours pensé que les meilleures suggestions au Cabinet émanaient des hauts fonctionnaires. Les hauts fonctionnaires du ministère de la Justice pourraient peut-être proposer quelque chose au Cabinet.

My last question, Mr. Gibson, through you, Mr. Chairman, was asked in one of the last meetings of the Committee. It has to do with the opportunity for the Committee to see the regulations before they are published and become operative. Would you be in favour? Would you go along with such a procedure?

**Mr. Gibson:** Il n'y a pas d'obstacle formel à une telle façon de procéder. J'ai fait allusion plutôt à l'inquiétude manifestée par les administrateurs de certains ministères devant le délai

## [Texte]

process of obtaining enactment of regulations. Obviously, the primary consideration in providing for the making of regulations as opposed to incorporating particular laws within the statutes themselves is to provide a degree of flexibility, a degree of adaptability, so that it will enable the government to respond rapidly to changing circumstances and to changing requirements. Any process that has the effect of lengthening the time period required to achieve the enactment of regulations is obviously going to be of concern to officials who are charged with the responsibility of responding quickly within limited time limits. I would suggest, in view of what Mr. Eglinton has said about the appearance of officials from the Department of Fisheries before this Committee, that as a matter of practicality you might like to pursue this line of questioning with them and attempt to determine what impact following this procedure would have on their ability to respond within the pressures that are on them.

• 1150

From my point of view as a legislative drafter, of course, my sole responsibility is in the preparation of legislation and responding to the government within whatever time constraints they place on me and that would not be affected. So I am not really in a position to respond to you in regard to that question.

**Mr. Béchard:** Thank you very much, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Just a moment, Senator Godfrey, I think Senator Riley had asked to be heard.

**Senator Riley:** Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Gibson, in respect of the final insertion of the magic words, is that done by the department concerned, or are instructions issued to your department?

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, the normal practice followed is that we in the Department of Justice prepare draft legislation and forward it out to the sponsoring department, the officials of the department concerned, for consideration. Normally the draft is prepared after detailed consultations, meetings with the officials concerned. But in the normal course of things the magic words would be inserted by us. They would not be a subject of discussion in the original meetings between ourselves and our drafting officers. They would be inserted in a draft, and if for any reason they became a matter of concern to officials of the sponsoring department in reviewing the draft, it would normally be at that stage, at which we had raised their concern, that the issue would arise and be discussed. It would be on the basis of draft legislation in the normal course of things.

**Senator Riley:** You spoke of the magic words, so-called, sometimes inadvertently left out. Now, if they are inadvertently left out, are sometimes regulations announced with the magic words inadvertently left out without coming to your department, or put back in without coming to your department?

**Mr. Gibson:** It is conceivable that regulations—that a document—I prefer not to confuse terminology—a document might be issued under a statute where the magic words have been left out without the document coming forward for examination by

## [Traduction]

inhérent à la procédure relative aux règlements. Il est évident que le premier objectif des règlements, par rapport aux lois incluses dans les Statuts, est de permettre une certaine souplesse, une certaine faculté d'adaptation, de façon que le gouvernement puisse réagir rapidement à de nouvelles circonstances ou à de nouveaux besoins. Tout procédé ayant pour effet de retarder la mise en application des règlements risque évidemment d'inquiéter les hauts fonctionnaires chargés de réagir rapidement à une situation dans des délais précis. Étant donné ce que vient de dire M. Eglinton au sujet de la comparution des fonctionnaires du ministère des Pêches, je pense que vous trouverez pratique de leur adresser des questions afin de déterminer comment, compte tenu des pressions qu'ils subissent, ils arrivent à appliquer cette procédure.

A titre de rédacteur de lois, je m'en tiens à la préparation de projets de loi en réponse à une demande du gouvernement assortie d'un calendrier bien précis. Je ne puis donc pas vous répondre.

**M. Béchard:** Merci beaucoup, monsieur le président.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Sénateur Godfrey, je pense que le sénateur Riley a quelque chose à dire.

**Le sénateur Riley:** Merci, monsieur le président.

Monsieur Gibson, appartient-il au ministère concerné d'ajouter les mots magiques ou est-ce votre ministère qui prend la décision?

**M. Gibson:** Monsieur le président, le ministère de la Justice prépare un projet de loi qu'il transmet ensuite au ministère qui le parraine, c'est-à-dire aux fonctionnaires concernés, qui l'étudient. D'habitude, le projet de loi est préparé après maintes consultations avec les fonctionnaires concernés. C'est à nous d'inscrire les mots magiques. On n'en parle cependant pas au cours des séances de préparation auxquelles assistent nos rédacteurs et nous-mêmes. Nous inscrivons donc ces mots d'office et, si pour une raison ou pour une autre, les fonctionnaires du ministère qui parraine le projet de loi y voient des inconvénients, nous en discutons. Cela fait donc partie du processus normal de discussion d'un projet de loi.

**Le sénateur Riley:** Vous avez fait allusion à ces mots magiques, qui, à l'occasion, ne sont pas inscrits. Si c'est par inadvertance qu'ils ne le sont pas, se peut-il que l'on fasse des règlements sans avoir au préalable consulté votre ministère, autrement dit que l'on insère ces mots-là sans vous consulter?

**Mr. Gibson:** Il est concevable qu'un document, et je dis document plutôt que règlement afin que cela ne porte pas à confusion, qu'un document donc soit émis en vertu des dispositions d'une loi où ne figurent pas les mots magiques et que ce

## [Text]

the legal adviser to the Privy Council Office, because the document would not be in accordance with the definition, the interpretation of the definition, given by the Department of Justice. It would not be a regulation, and therefore the requirement for review under the Statutory Instruments Act would not apply.

**Senator Riley:** With reference to your second example, there, about local administrations' issuing and changing of licences because of changing conditions and what not: these documents actually are recommended and prepared locally, is that right?

**Mr. Gibson:** In some circumstances, yes, sir.

**Senator Riley:** But that the actual regulation or document or statutory—the change in the regulation is usually announced by the Minister himself?

**Mr. Gibson:** Not in the case of the documents to which I am referring in that instance. In terms of licences or permits, for example, issued under the Fisheries Act—I am talking there about varied sport-fishing permits, in certain circumstances. Normally the Minister and his office never come close to being directly involved in the issuing of such licences or permits.

**Senator Riley:** The example comes to my mind of fisheries, in particular. Now the other day a—whatever you want to call it—was issued by the Minister of Fisheries; and announcement was made that certain fisheries could no longer be carried on on the Banks, the Grand Banks, and that these fishermen involved would have to go off the Labrador coast in order to fish for an indefinite period. Would that come within the purview of your authority?

• 1155

**Mr. Gibson:** I regret that I am not familiar with the particular announcement, but the kind of announcement or document to which you refer is certainly not the kind of document that I refer to as being in the class of licences and permits that are issued on a local basis and that are of limited application. Obviously the announcement you are referring to is of general application to a whole class of fishermen. That is certainly not the kind of document that I envisaged in the example I cited.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Just a minute, Senator Godfrey. I think Mr. Brewin has not had a turn yet. I have you and Mr. Robinson both down for a second round. Mr. Brewin, do you have a question?

**Mr. Brewin:** I would have one or two very brief questions. I am sorry I was not here at the opening session, so I may have missed something. I do recall some discussion of magic words before and I heard magic words referred to more often this morning than any other time I can remember. But what I am hazy about still, I understand they are words inserted in the instrument to give it a character as a statutory instrument subject to review by this Committee.

What are the magic words and what is the authority? Is there some statutory authority for the magic words and for the magic result that once they are there they transform a docu-

## [Translation]

document ne soit pas étudié par le conseiller juridique du bureau du Conseil privé parce que, selon la définition, ou plutôt l'interprétation de la définition, ce document ne provient pas du ministère de la Justice. Il ne s'agirait donc pas d'un règlement et par conséquent l'exigence de révision en vertu de la Loi sur les textes réglementaires ne s'appliquerait pas.

**Le sénateur Riley:** Je reviens à votre deuxième exemple au sujet des administrations locales qui émettent et modifient des licences suivant que les conditions évoluent. Ces documents sont préparés sur place, n'est-ce pas?

**M. Gibson:** Dans certains cas, oui.

**Le sénateur Riley:** Les modifications au règlement ne sont-elle pas annoncées, d'habitude, par le ministre lui-même?

**M. Gibson:** Non, pas dans le cas que je vous ai cité en exemple. Pour ce qui est des permis ou des licences, par exemple, émis en vertu des dispositions de la Loi sur les pêches—and je songe ici aux permis de pêche sportive—d'habitude, le ministre et son Cabinet ne s'occupent pas de l'émission de ces permis ou de ces licences, pas directement.

**Le sénateur Riley:** Je songe aux pêches notamment. L'autre jour, le ministre des pêches a émis un document quelconque. Il s'agissait de l'interdiction de prendre certaines espèces aux larges des Grands Bancs et les pêcheurs touchés doivent désormais se rendre aux larges des côtes du Labrador pour pêcher, et ce pour une durée indéterminée. Avez-vous droit de regard là-dessus?

**M. Gibson:** Je suis désolé, mais je ne suis pas au courant de cette mesure. Cependant, ce genre de document ne fait certainement pas partie de la catégorie des licences et des permis qui sont émis sur place, lesquels sont d'application limitée. De toute évidence, cette mesure vise toute une catégorie de pêcheurs. Ce n'est pas à ce genre de document que je faisais allusion en vous citant l'exemple que je vous ai donné tout à l'heure.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Sénateur Godfrey, attendez un instant. Je pense que M. Brewin n'a pas encore eu la parole. Votre nom et celui de M. Robinson sont inscrits pour le deuxième tour. Monsieur Brewin, avez-vous une question à poser?

**M. Brewin:** Je n'ai qu'une ou deux brèves questions. J'étais en retard et j'ai peut-être manqué quelque chose. Vous m'en voyez désolé. Je me souviens qu'on a déjà discuté des mots magiques auparavant, mais jamais comme on l'a fait ce matin. Si je comprends bien, il s'agit de mots que l'on ajoute à un texte pour lui donner le statut de texte réglementaire qui permet au comité de l'étudier.

Quels sont ces mots magiques et quels sont les pouvoirs qu'ils confèrent? Y a-t-il des pouvoirs statutaires conférés par ces mots magiques, et, quand ils sont utilisés dans un docu-

## [Texte]

ment from an instrument into a statutory instrument subject to review? I have forgotten what the magic words were.

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, this is a question perhaps that is as well directed to your counsel as to me because in the proceedings of this Committee on June 22 he summarized very briefly and very succinctly what the magic words are and their impact in the opinion of the Department of Justice. The magic words are words "by order", "by regulation," words to that effect.

**Senator Godfrey:** Inserted in the act.

**Mr. Gibson:** Inserted in the statute itself. The opinion given by the Department of Justice and discussed with you at some length by the Minister and Deputy on an earlier occasion was to the effect—and I stand to be corrected by your counsel on this—that the absence of these words has the effect of taking a document made under the legislative authority out from the definition of statutory instrument in the Statutory Instruments Act, and therefore precludes it from being not only a statutory instrument but a regulation.

**Mr. Brewin:** Thank you.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Eglington, did you wish to add something to that in response to what Mr. Gibson just said?

**Mr. Eglington:** Yes, Mr. Chairman. As an illustration, Mr. Brewin I think has in front of him this document headed "Orders Setting Aside Certain Broadcasting Licences". This is an example of the result.

**Mr. Brewin:** Does it come with the documents we received?

**Mr. Eglington:** In Paragraph 1 there is a statutory instrument referred to and it is made under Section 23(4) of the Broadcasting Act. In that subsection the words "by order" appear. In paragraph 2 there is a reference to an Order in Council which is of the same nature and kind as the statutory instrument referred to in the first paragraph. But the words "by order" are not included in Section 64(1) of the National Transportation Act. The result, in the Department of Justice's view, is that the order in council when made is not a statutory instrument.

**Mr. Brewin:** May I have your opinion? Did we ever receive from the Department of Justice, or authority from the government somewhere or other, a basis for this opinion? It seems to me like a magic opinion itself.

• 1200

**Mr. Eglington:** This view, Mr. Brewin, has been sustained by the department since this Committee began work in 1974 and it is a view that the Committee has never yet accepted. We have never accepted it but we have to live with the results of the application of it by the government.

**Senator Godfrey:** I hate to quote Shakespeare with Senator Forsey here but I will try to do it accurately. I think it goes something like this: "What's in a name? That which we call a

## [Traduction]

ment, cela signifie-t-il que de document devient texte réglementaire susceptible d'être étudié par le comité? Je ne me souviens plus de ces mots magiques.

**M. Gibson:** Monsieur le président, cette question s'adresse tout aussi bien à votre conseiller qu'à moi, car au cours de la séance du 22 juin, il a résumé succinctement quels étaient ces mots magiques et ce qu'ils signifiaient pour le ministère de la Justice. Ces mots magiques sont «par décret», et «par règlement».

**Le sénateur Godfrey:** Et ces mots sont contenus dans la loi, n'est-ce pas?

**M. Gibson:** En effet. Le ministère de la Justice, par l'intermédiaire du ministre et du sous-ministre qui en ont longuement parlé avec vous—and ici qu'on m'arrête si je me trompe—est d'avis qu'en l'absence de ces mots, un document fait en vertu des pouvoirs conférés d'après la définition de textes réglementaires contenue dans la Loi sur les textes réglementaires, ne peut prétendre être un texte réglementaire ou un règlement.

**Mr. Brewin:** Merci.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Eglington, avez-vous quelque chose à ajouter en réponse à ce qu'a dit M. Gibson?

**Mr. Eglington:** Oui, monsieur le président. Je vais vous donner un exemple. M. Brewin a sous les yeux un document dont le titre est «décrets excluant certaines licences de radiodiffusion». Voilà un exemple du résultat.

**M. Brewin:** Ce document fait-il partie de la liasse de documents que nous avons reçus?

**Mr. Eglington:** Au paragraphe 1, on fait allusion à un texte réglementaire fait en vertu de l'article 23(4) de la Loi sur la radiodiffusion. Ce paragraphe contient l'expression «par décret». Au paragraphe 2, il est question d'un décret du conseil du même type que le texte réglementaire cité au premier paragraphe. L'expression «par décrets» n'est cependant pas contenue dans l'article 64(1) de la Loi nationale sur les transports. De l'avis du ministère de la Justice, donc, ce décret du conseil n'est pas un texte réglementaire.

**M. Brewin:** Donnez-moi votre opinion. Avez-vous déjà reçu du ministère de la Justice ou d'un autre service gouvernemental des preuves qui vous permettent de fonder ce jugement? A mon avis, ce que vous venez de dire est magique.

**Mr. Eglington:** Le ministère nous a toujours donné cette opinion, cela remonte aux débuts des travaux du comité, en 1974. Le comité n'a cependant jamais accepté cette opinion. Quoi qu'il en soit, nous avons dû nous faire une raison et accepter l'application de cette interprétation par le gouvernement.

**Le sénateur Godfrey:** J'hésite à citer Shakespeare en présence du sénateur Forsey, mais je ferai de mon mieux. Les vers disent à peu près ceci: «Qu'est-ce qu'un nom. Toute chose

[Text]

rose by any other name would smell as sweet". Well, the Department of Justice does not agree with Shakespeare.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now I think Senator Godfrey is next. You have finished, Mr. Brewin?

**Mr. Brewin:** Yes, I have.

**Senator Godfrey:** Well, I just thought that I would use the opportunity of getting some expert advice and help maybe from Mr. Gibson on several ideas that the Committee has had.

One of the things that has always concerned me is that an act goes its tortuous way through the House of Commons and might take four or five months. The regulations which are going to be eventually passed under the act can be even more important than the act itself and yet it is rather rarely that the initial regulations are disclosed, say, to the Committee considering the act at the time, considering the act itself. Now they were in the immigration committee, I recall. Do you see any particular reason why from a technical point of view the departments could not be issuing and publicizing the proposed regulations, particularly when the bill is not being rushed through, why they could not present the regulations at the same time as the act, to the Commons committee after second hearing?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Or a Senate committee.

**Senator Godfrey:** Or a Senate committee, whichever committee first deals with it. From a technical point of view, do you see any objection?

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, through you to Senator Godfrey. In the example you cite, no, I see no technical reason. Obviously there are circumstances where, if legislation moves fairly quickly, the kind of consultation that is often required with the affected public is such that the regulations are not ready at the time the bill is before committee; but, given the parameters on which you base your question, I know of no technical reason why they could not be.

**Mr. Robinson:** This is a follow-up on Senator Godfrey's question. Do I understand that the basic information for the regulations comes from the department and then it is drafted by Justice?

**Mr. Gibson:** No, sir. That is the situation with regard to the legislation itself, but in the case of the regulations, they are drafted within the department itself either by the legal services unit within that department or by the officers of the department.

**Mr. Robinson:** So your job ends with the legislation itself.

**Mr. Gibson:** That is correct.

**Mr. Robinson:** You have nothing to do with the regulations.

**Mr. Gibson:** Oh, no. Personally that is correct.

**Senator Godfrey:** Oh, yes, I see.

[Translation]

qu'on appellerait une rose ne sentirait-elle pas tout aussi bon?» Le ministère de la Justice n'est pas du même avis que Shakespeare.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le sénateur Godfrey a la parole maintenant. Avez-vous terminé, monsieur Brewin.

**M. Brewin:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Je sais l'occasion qui m'est offerte pour obtenir de M. Gibson un avis sur plusieurs choses qui ont été soulevées par les membres du comité.

Je me suis longtemps préoccupé du fait qu'une loi doive suivre la procédure établie, et il s'écoule souvent 4 ou 5 mois avant qu'elle soit adoptée à la Chambre des communes. Les règlements adoptés en vertu des dispositions d'une loi donnée sont souvent plus importants que la loi elle-même; cependant, il est rare que le comité qui étudie le projet de loi, soit saisi du texte des règlements envisagés. Il y a eu une exception, cependant, au comité de l'Immigration, si je me souviens bien. D'un point de vue technique, les ministères ne pourraient-ils pas émettre les règlements envisagés, surtout quand il s'agit d'un projet de loi qui n'est pas expédié à toute vitesse? Le comité de la Chambre qui étudie ce projet de loi ne pourrait-il pas prendre connaissance des règlements en même temps, après la deuxième lecture?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ce pourrait être un comité du Sénat également.

**Le sénateur Godfrey:** Tout a fait. Quel que soit le comité, cela n'a pas d'importance. Voyez-vous des inconvénients à cela?

**Mr. Gibson:** Pour le cas que vous venez de citer, non il n'y aurait pas d'empêchement technique. De toute évidence, dans certaines circonstances, si un projet de loi est adopté rapidement, cela ne laisse pas le temps nécessaire pour consulter le public touché et les règlements ne peuvent pas être prêts en même temps que le projet de loi. Cela dit, rien n'empêche de présenter au comité les règlements en même temps que le projet de loi.

**Mr. Robinson:** C'est une question dans la même ligne que celle du sénateur Godfrey. Pour ce qui est des règlements, est-ce le ministère parrainant un projet de loi qui donne au ministère de la Justice les renseignements nécessaires pour que ce dernier les rédige?

**Mr. Gibson:** Non. C'est ainsi que les choses se passent dans le cas du projet de loi lui-même. Mais pour ce qui est des règlements, ce sont les fonctionnaires du ministère qui les rédigent, le service juridique du ministère donc ou encore d'autres fonctionnaires.

**Mr. Robinson:** Votre travail se limite donc à la rédaction du projet de loi, n'est-ce pas?

**Mr. Gibson:** C'est juste.

**Mr. Robinson:** Vous n'avez pas votre mot à dire pour ce qui est des règlements.

**Mr. Gibson:** Non. Et cela me convient très bien.

**Le sénateur Godfrey:** Je vois.

**[Texte]**

**Mr. Gibson:** The Department of Justice through a separate unit, not my unit, does the review of regulations under the Statutory Instruments Act, but that it is not within my . . .

**Senator Godfrey:** That is not yours at all. I was going to ask how long that review usually takes.

**Mr. Gibson:** That is like asking how long it takes to draft a statute. It can take anywhere from 24 hours to a matter of years, depending upon the complexity, the nature, the urgency, and several other factors.

**Senator Godfrey:** I might say, just to illustrate and for the record why I am concerned about the fact that we do not know what the regulations are going to be, that the Immigration Act was a perfect example because the act itself in effect eliminated the nominative relative class and because of a new cabinet minister, who managed to persuade her colleagues it was brought back in by regulation, which completely changed what the act was intended to do. Now in that case the committee did know and it was because they did have the advantage of the regulations.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Eglington do you wish perhaps to make some incidental point?

**Mr. Eglington:** I had a couple of questions, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** If it is not incidental then I think . . . Mr. Robinson, had you finished with your second round or had you . . . ?

**Mr. Robinson:** No. I have some more questions to ask, but I think Mr. Eglington had a few that were rather important that I would like to hear. I want to be sure that he gets on the record.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Does any member want to intervene before Mr. Eglington . . . ? Well, Mr. Eglington, go ahead, the way is clear.

• 1205

**Mr. Eglington:** Thank you, Mr. Chairman. In the sixth category that Mr. Gibson referred to, it was the category of items in Appropriation Acts, and that is one of the most frequent sources of power to make rules where the magic formula is omitted. Mr. Gibson, you said that they were not drafted in your section. For the completeness of the record and so that the Committee does know who to take the matter up with, who precisely does do the drafting of the actual text of items and appropriations?

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, there are occasions upon which I wish I knew.

Generally speaking, the responsibility lies with Treasury Board, and it is my understanding that they consult with their legal advisers. Whether or not they consult on all the items I am not aware. And to what extent the sponsoring department has a direct input into the particular item, I am not clear. I think it varies from case to case.

**Mr. Eglington:** Well, the legal advisers, both at the Treasury Board and in the sponsoring departments who are officers of

**[Traduction]**

**M. Gibson:** C'est un service du ministère de la Justice, pas le mien, qui étudie les règlements d'après les dispositions de la loi sur les textes réglementaires. Ce n'est pas moi qui . . .

**Le sénateur Godfrey:** Vous n'avez rien à voir là-dedans donc. Combien de temps met-on à étudier ces règlements?

**M. Gibson:** Vous me demanderiez combien de temps on met à rédiger un projet de loi que je ne saurais vous répondre. Parfois 24 heures, parfois des années, tout dépend de la complexité, de la nature, de l'urgence et d'autres facteurs, bien sûr.

**Le sénateur Godfrey:** Je vais vous donner un exemple qui illustre bien qu'on peut avoir de quoi s'inquiéter en ce qui a trait aux règlements. La loi de l'immigration en est un exemple parfait, car une des dispositions de la loi supprime la possibilité pour un immigrant de nommer des gens de sa parenté afin qu'ils puissent immigrer à leur tour. Un nouveau membre du Cabinet a réussi à persuader ses collègues que cette disposition ne devait pas être appliquée, et, par le biais des règlements, la loi a été changée du tout au tout. Dans ce cas, puisque le comité a été saisi des règlements, il pouvait donc savoir ce qui se passait.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Eglington avez-vous quelque chose à ajouter en passant?

**M. Eglington:** J'aimerais poser quelques questions.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ce ne sera donc pas en passant . . . Monsieur Robinson, avez-vous terminé?

**M. Robinson:** Non. J'ai d'autres questions à poser, mais je pense que M. Eglington en a aussi quelques-unes, et j'aimerais les entendre. Je tiens à ce que ces questions soient entendues.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Un autre membre du comité veut-il prendre la parole avant que M. Eglington ne le fasse? Dans ce cas, monsieur Eglington allez-y, vous avez la parole.

**M. Eglington:** Merci, monsieur le président. La sixième catégorie à laquelle M. Gibson a fait allusion est celle des postes inclus dans les lois de subsides. C'est cette catégorie que l'on invoque pour faire des règlements quand la formule magique est omise. Monsieur Gibson, vous avez dit que cela ne relevait pas de votre service. Pourriez-vous nous dire qui s'occupe de la rédaction du texte portant sur les postes et les affectations?

**M. Gibson:** Parfois j'aimerais bien le savoir moi-même.

D'habitude, c'est le Conseil du Trésor qui s'en occupe, et je crois savoir qu'il compte sur son contentieux pour cela. Je ne sais pas s'il le fait couramment. Je ne sais pas si le ministère concerné intervient. Je n'en suis pas sûr. Je pense que cela varie beaucoup.

**M. Eglington:** Le contentieux du Conseil du Trésor et des ministères concernés, est formé de fonctionnaires du ministère

## [Text]

the Department of Justice, are they under any general instruction or are they aware of any government policy that does exist that that magic formula or those magic words should be included unless there was a compelling reason to leave them out?

**Mr. Gibson:** I think it is safe to say that the officers of the Department of Justice who are serving the Treasury Board and other departments are aware of that.

**Mr. Eglington:** And that there is in fact a policy to include them unless there is a compelling reason for leaving them out?

**Mr. Gibson:** I believe so.

**Mr. Eglington:** One of the factors which caused the Committee a great deal of concern is the fact that something which happens to be a statutory instrument, of course, the magic formula is included, but is not regarded as being a regulation, need not in most cases be published and registered and therefore the Committee does not know about it. An example of that is on this morning's agenda: the unemployment insurance regulations amendment where the key to the whole thing is an unpublished statutory instrument.

When the drafting of the statute is being undertaken and the decision is made to leave in the magic formula, you said that, habitually, it is put in the drafting stage and a department may raise the matter and ask for it to be deleted. But let us assume that it survives. Is it something that the draftsman is able to determine in advance whether the statutory instrument thus produced will be a regulation, and if he is able to determine that in advance, how does he determine it?

**Mr. Gibson:** It is usually capable of determination in advance at the time the legislation is being prepared, and that determination can be made through the combination of discussion with officials in the sponsoring department as to their intent, the manner in which they intend to use the power, and relation of that to the definition of regulation in the Statutory Instruments Act.

**Mr. Eglington:** Well, Mr. Chairman, this may not be a fair question. Mr. Gibson may not wish to or may not be able to answer it but I will ask it nonetheless in case he is. Can he cast any light on the meaning of the phrase "made in the exercise of a legislative power" where it appears in the definition of regulation?

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, I am once again being invited to rush in where angels fear to tread.

I regret that I am not familiar with all of the discussions that have taken place before this Committee that involve other officials of the Department of Justice and indeed the minister. Nor am I aware of at present, all the details of correspondence that has taken place. In the circumstances, I would prefer not to attempt to elaborate on what has been a matter of concern for some time.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** You are, in this instance, Mr. Gibson, a little lower than the angels.

**Mr. Gibson:** Without question.

**Mr. Eglington:** I have two further questions, Mr. Chairman. At the very beginning of your statement, M. Gibson, you said

## [Translation]

de la Justice. Leur donne-t-on des consignes précises et sont-ils au courant de la politique gouvernementale en ce qui a trait à la formule magique, à ces mots magiques, qui doivent être contenus dans la loi, à moins de circonstances extraordinaires?

**M. Gibson:** Je pense que l'on peut dire à coup sûr que les fonctionnaires du ministère de la Justice qui sont en poste au sein du Conseil du Trésor et des autres ministères sont au courant de la situation.

**M. Eglington:** Ils savent donc qu'il faut que cette formule paraisse dans la loi à moins de circonstances extraordinaires?

**M. Gibson:** Je le pense.

**M. Eglington:** Le comité s'est beaucoup préoccupé du fait que, dans le cas d'un texte réglementaire, la formule magique était incluse, mais le texte n'était pas considéré comme un règlement et ne devait pas, dans la plupart des cas forcément être publié et enregistré; il échappait donc à l'étude du comité. Vous en trouverez un exemple à l'ordre du jour de ce matin: les modifications au règlement sur l'assurance-chômage constituent un texte réglementaire non publié.

Quand on commence à rédiger une loi et quand on prend la décision d'y faire intervenir la formule magique, vous dites que d'habitude, on le fait d'office, et le ministère intervient pour la faire supprimer, s'il le juge à propos. Le rédacteur peut-il déterminer d'avance si le texte réglementaire qui en résulte sera un règlement, et, le cas échéant, comment procède-t-il pour le déterminer?

**M. Gibson:** Au moment de la rédaction du texte de loi, d'habitude, il peut le déterminer. Il peut le faire en discutant avec les fonctionnaires du ministère parrainant le projet de loi, en leur demandant quelle est leur intention, quelle utilisation sera faite du pouvoir conféré au ministère et quel est le lien avec la définition de règlement contenue dans la Loi sur les textes réglementaires.

**M. Eglington:** Monsieur le président, ma question sera peut-être tendancieuse. M. Gibson ne voudra peut-être pas répondre ou peut-être qu'il ne pourra pas le faire. Je la pose à tout hasard. Peut-il nous dire ce que signifie l'expression «fait en vertu d'un pouvoir conféré par une loi» qui apparaît dans la définition de règlement?

**M. Gibson:** Monsieur le président, on me demande une fois de plus l'impossible.

Je ne connais pas la teneur des discussions qui ont eu lieu au comité, où d'autres fonctionnaires du ministère de la Justice, le ministre lui-même, ont été entendus. Pour l'instant, je ne connais pas le contenu des lettres qui ont été échangées. Dans ces circonstances, je préfère m'abstenir de répondre sur une question litigieuse depuis un certain temps.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Quelle vertu, monsieur Gibson.

**M. Gibson:** Bien modeste, monsieur le président.

**M. Eglington:** J'ai deux autres questions à poser. Au tout début de votre exposé, monsieur Gibson, vous avez dit que les

## [Texte]

that Cabinet decisions govern to a very large extent the drafting instructions that you receive. Does the Cabinet itself ever determine whether the magic formula is to be left in or left out? Or is this something which is developed with the sponsoring department later on?

• 1210

**Mr. Gibson:** Once again, Mr. Chairman, I regret to say, because I want to be as open with the Committee as I can, that I cannot disclose what is discussed in Cabinet committees and in Cabinet. Having said that, there is no reason whatsoever, as a matter of principle, why, where a dispute arises between the drafting officials and the sponsoring officials as to whether particular words, whether they be the magic words or any other kind of words, should be in a draft or should not be in a draft and that dispute is not settled at the officials' level, there is no reason whatsoever why that issue would not go to ministers for final determination.

**Mr. Eglington:** The last question that I had, Mr. Chairman, concerns the problem that Mr. Gibson referred to, where old statutes were drafted without the magic formula or the significance of the magic formula being in mind, and obviously I would imagine Section 64 of the National Transportation Act is one. Given the Jurimetrics Program in your department and the fact that the statutes are on computers, and I never really do understand what computers can do or not, can the computers do a search of the existing body of statute law to turn up all the cases where documents are authorized to be issued but no magic formula is included?

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, just about the only limitation on the capability of computers is the imagination of those who use them. In the case of a search of the statutes, key words have to be identified in order to request the computer to identify in its memory bank all cases where those words appear, and they will spew this material out at great speed and in immense quantity. What is much more difficult is where you are really attempting to identify where words are missing, because the computer is not capable of responding to a request for missing words.

Now, if we can identify a series of words that are critical in every power to issue a document, and feed those words into a computer, then we can get a mass of material out. But, since essentially what we are looking for is missing words, I would suspect that it is beyond the imagination of man to ensure beyond a doubt that we could catch every circumstance.

**Mr. Eglington:** I might say that the reason I asked the question is that the Bermuda Parliament has recently passed a statutory instruments act and the particular approach they took depended on a magic formula, but they did include in schedules to the act an amendment to every existing statute to make crystal clear as to whether the documents issued under it were to be statutory instruments or not. Now, of course they presumably have a much smaller body of statute law than Canada does, but somebody undertook the search on that occasion.

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, I do not deny that a search can be undertaken and produce very significant results, but I

## [Traduction]

décisions du Cabinet régissent dans une très large mesure la façon dont vous devez rédiger les textes. Est-ce le Cabinet lui-même qui décide si la formule magique doit être utilisée ou non? Ou alors la formule est-elle trouvée plus tard en collaboration avec le ministère responsable?

**M. Gibson:** J'essaie d'être aussi franc que possible avec le comité, mais, une fois de plus, j'ai le regret de vous dire qu'il m'est impossible de divulguer ce qui se discute au conseil des ministres ou dans ses comités. En principe, lorsqu'il y a litige entre les rédacteurs et les administrateurs d'un règlement sur l'utilisation de certains mots magiques ou non, et si le litige n'est pas réglé par les fonctionnaires, il n'y a pas de raison pour qu'on ne demande pas au ministre de trancher la question.

**M. Eglington:** Ma dernière question porte sur le problème abordé par M. Gibson, à savoir que d'anciennes lois sont rédigées sans formule magique comme par exemple l'article 64 de la Loi nationale sur les Transports. Comme votre Ministère a un programme de jurimétrie et que les lois sont enregistrées sur ordinateur,—je n'ai d'ailleurs jamais vraiment compris à quoi les ordinateurs peuvent être utiles—peut-on se servir des ordinateurs pour rechercher parmi toutes les lois actuelles celles qui permettent la publication de documents sans formule magique?

**M. Gibson:** D'abord, les limites de capacité d'un ordinateur se confondent avec les limites de l'imagination de ceux qui s'en servent. Dans le cas des lois, il faudrait trouver les mots clés afin de pouvoir commander à l'ordinateur de retrouver dans sa mémoire tous les textes où ces mots apparaissent; ensuite il restitue tous ces textes en vitesse et en grande quantité. Le problème, c'est que vous essayez de trouver des mots qui manquent; l'ordinateur est incapable de rechercher l'absence de mots.

Si vous arrivez à trouver tous les mots dont l'emploi est essentiel au pouvoir de publier des documents et que vous les enregistrez dans l'ordinateur, vous arriverez à faire sortir des documents, mais comme, en fait, vous cherchez des mots qui ne sont pas là, je crains que même l'homme le plus imaginatif ne puisse vous garantir sans aucun doute tous les cas.

**Mr. Eglington:** Je pose la question, parce que le Parlement des Bermudes a récemment adopté une Loi sur les textes réglementaires qui dicte précisément une formule magique, mais dans les annexes de la loi, on trouve une modification de toutes les lois existantes afin qu'on puisse savoir sans aucune ambiguïté quels documents doivent être considérés comme des textes réglementaires en vertu de la loi. Les Bermudes n'ont peut-être pas autant de lois que le Canada, mais il faut tout de même que quelqu'un ait fait des recherches.

**Mr. Gibson:** Monsieur le président, je ne nie pas qu'il soit possible d'entreprendre une telle recherche et d'aboutir à des

## [Text]

would very much hesitate to say that we could guarantee 100 per cent accuracy.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Yes, Mr. Chairman, through you to Mr. Gibson. In point number four that you raised you said there was no control by the drafters and there was also no review. I am wondering why this would be the case, that there would be no review. Maybe initially, I suppose, the drafting is done by what? Treasury Board officials or somebody else, as the case may be, but why would there not be a review afterwards?

• 1215

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, I believe Mr. Robinson is speaking of estimates items in appropriation bills. There is no question that there is a review after the fact and the fact that I was able to cite this specific example in the Foreign Investment Review Act is evidence that we are very conscious of that as an example of the provision that went in very, very quickly in committee and where the magic words are missing.

**Mr. Robinson:** Perhaps I took the note down incorrectly but my note was that there was no review by officials to insert the magic words.

**Mr. Gibson:** I am sorry. What I intended to indicate was that there was no review conducted prior to enactment that would give us an opportunity to recommend to the Committee whether it be a Committee of the House or of the Senate, that they revise their proposal to include the magic words.

**Mr. Robinson:** Then afterwards you do review it?

**Mr. Gibson:** Yes, sir.

**Mr. Robinson:** Another point I want to ask you about was, you said there are documents where there is no specific authority given and that was your point number seven. The documents are issued without any specific authority and I wonder why would you not ask for the authority before just creating the documents.

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, in many cases, these documents, I think, are not in contemplation at the time the statute is enacted. In addition, in many cases specific statutory authority would be limiting inevitably of the minister's ability, his flexibility, in issuing these documents. I cite, for example, as I did earlier, interpretive bulletins issued by the Department of National Revenue. This is regarded by them as a public service, I believe, and the flexibility that is inherent in their current method of proceeding allows them to adapt the way they proceed as a public service without limitation. To ask for statutory . . .

**Senator Godfrey:** And in certain cases, may I say, without any regard to the law whatsoever, which is the recent one on charitable—on charities and how they operate. I could not resist that.

**Mr. Gibson:** I make no comment on the content from time to time but obviously, generally speaking, I think it is a service that is of broad, general use and interest. To seek specific statutory authority for that practice, would be, at this stage from their point of view, redundant, I would suggest.

## [Translation]

résultats très utiles, mais je ne pourrais pas vous affirmer qu'on obtiendrait une exactitude absolue.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Robinson.

**Mr. Robinson:** J'aimerais m'adresser à M. Gibson, par votre entremise, monsieur le président. Vous avez dit dans votre quatrième observation que les rédacteurs n'ont aucun contrôle et que personne ne révise leur travail. Comment se fait-il qu'il n'y ait pas de révision? Il me semble que le premier texte est rédigé par le Conseil du Trésor ou les fonctionnaires d'un autre ministère intéressé; mais comment se fait-il qu'il n'y ait pas de révision par la suite?

**Mr. Gibson:** Monsieur le président, je crois que M. Robinson parle des postes budgétaires dans les lois portant affectations de crédit. Mais bien entendu qu'il y a une révision, la preuve, c'est que j'aie pu vous donner en exemple la Loi sur l'examen des investissements étrangers. Alors vous voyez bien que nous savons que la loi a été adoptée très rapidement par le comité sans qu'on remarque l'absence des mots magiques.

**Mr. Robinson:** Alors c'est que j'ai mal pris mes notes, car j'ai écrit que les fonctionnaires ne faisaient pas de relecture pour s'assurer de la présence des mots magiques.

**Mr. Gibson:** Je suis désolé. Mais je voulais tout simplement dire qu'avant l'entrée en vigueur on ne fait aucune relecture qui nous permettrait de recommander au comité de la Chambre ou du Sénat qu'il revoie sa proposition d'inclure les mots magiques.

**Mr. Robinson:** Mais après coup, vous faites une révision?

**Mr. Gibson:** Oui.

**Mr. Robinson:** Autre chose. Vous avez dit que certains textes ne prévoient pas de pouvoirs particuliers; c'était votre septième observation. Ces documents sont publiés sans autorisation spéciale, et je me demande pourquoi on ne demande pas justement cette autorisation avant de préparer les documents.

**Mr. Gibson:** Mais la plupart du temps on ne songe pas du tout à ces documents au moment de l'entrée en vigueur de la loi. En outre, bien souvent un pouvoir statutaire précis limite inévitablement la latitude du ministre, son pouvoir d'émettre ces documents. J'en reviens à l'exemple que je vous ai cité plus tôt, celui des bulletins d'interprétation du ministère du Revenu national. Pour les fonctionnaires du ministère, il s'agit d'un service public et la souplesse de leur mode actuel de fonctionnement leur permet d'adapter sans contrainte leur façon de rendre ce service au public. Demandez un pouvoir statutaire . . .

**Le sénateur Godfrey:** Et j'irais même jusqu'à dire que parfois, on le fait sans aucun égard pour la loi, comme on l'a fait récemment pour les œuvres charitables et leur administration. Pardonnez-moi, je n'ai pas pu résister.

**Mr. Gibson:** Je ne veux pas discuter des décisions prises de temps en temps, mais en général, il s'agit d'un service très utile et intéressant. Si on cherchait à obtenir un pouvoir statutaire précis, il y aurait dans ce cas redondance.

## [Texte]

**Mr. Robinson:** It seems to me that from the point of view of information, some of this may be a very helpful thing to provide them but surely at some stage they should be going back to the legislators to get the authority and apparently this is not being done. It just seems to me that there is an inherent danger in providing documents without having any specific authority.

**Senator Godfrey:** In some cases they may be denied the authority because their rulings are so wrong in conscience as well as in law.

**Mr. Robinson:** All the more reason why they should have the authority. I think it is a dangerous practice. Are you looking at this? Are you going to make any recommendations with regard to this practice or do you simply continue doing this?

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, I am not aware of any review of this practice that is currently going on. Indeed, the pressure from the public as I perceive it is quite the other way, to require ministers and their departments to make available as much information on an informal basis to the public on the way they operate and what they do as possibly can be done within the current constraints.

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, I must say in comment I entirely agree with you. In another instance, I can recall when I was President of the National Ballet they proceeded to try to blackmail us, they said they would cancel our charitable registration because we were issuing receipts for fund-raising events, charitable receipts. I just thought they were completely out of . . . Then they issued a department bulletin confirming it as a general practice. Then I took them to court and we won hands down. They did not appeal, in fact the new deputy minister could not figure out why, under what authority, they had issued the thing to begin with. He thought they were all nuts. That is a good expression. We had to go all the way to court. But I would rather have them issue these things and know where you stand with them than have secret and confidential policies going on.

• 1220

**Mr. Robinson:** Do they not have the effect of law?

**Senator Godfrey:** No. No, sir, no way at all. That is the advantage of them. If they were given permission to pass regulations they would have passed these—what I was going to describe as iniquitous things. But as they did not have the power and it was not binding, then we could take them to court and show them where they were wrong.

**Mr. Robinson:** These interpretive bulletins of the Department of National Revenue are acted upon by people. They read them, they believe them, they act upon them as though they are law.

**Senator Godfrey:** No, they are not like in the States. In the American internal revenue code there are certain provisions where you have to have rulings and those rulings are binding. But those interpretive bulletins have no function in law at all. I can assure you that if the Department of National Revenue

## [Traduction]

**M. Robinson:** Ce serait quand même très utile de leur faire connaître ces remarques, car il faudra bien à un moment qu'ils s'adressent aux législateurs afin d'obtenir un tel pouvoir, ce qu'on n'a pas fait de toute évidence. Il est risqué de produire des documents sans en avoir vraiment l'autorisation.

**Le sénateur Godfrey:** Il se pourrait même qu'on leur refuse cette autorisation puisque leurs décisions sont parfois moralement et légalement mauvaises.

**M. Robinson:** Raison de plus de leur refuser cette autorisation. Je trouve cela dangereux. Y avez-vous songé? Allez-vous présenter des recommandations à ce sujet ou avez-vous l'intention de continuer de la même façon?

**M. Gibson:** A ma connaissance, on n'est pas en train d'étudier la question. Je dirai même que le public a une idée toute différente de la vôtre puisqu'il veut que les ministres et leurs ministères divulguent le plus de renseignements possibles, sans formalité aucune sur leur fonctionnement et leurs activités, dans les limites actuelles.

**Le sénateur Godfrey:** Monsieur le président, j'avoue être entièrement d'accord avec vous. Je me souviens qu'au moment où j'étais président du Ballet national, on a essayé de nous faire chanter. On nous a dit qu'on nous retirerait notre statut d'œuvre de bienfaisance si on continuait de donner des reçus à ceux qui assistaient à nos galas. Au début, j'ai pensé qu'ils n'étaient plus tout à fait là, mais j'ai ensuite vu qu'ils avaient publié un bulletin au ministère confirmant que c'était leur nouvelle politique. Nous avons contesté leur décision devant les tribunaux et nous avons gagné à plate couture. Ils n'ont même pas fait appel. Le nouveau sous-ministre n'arrivait même pas à comprendre pourquoi ils avaient pris une telle décision, ni en vertu de quel pouvoir. Il les a tous trouvés un peu timbrés. J'aime bien l'expression. Nous avons dû aller jusque devant les tribunaux. De toute façon, je préfère connaître votre position face à la publication de ces choses plutôt que d'avoir des politiques secrètes et confidentielles.

**M. Robinson:** N'ont-elles pas force de loi?

**Le sénateur Godfrey:** Non monsieur, pas du tout. Si on leur avait donné l'autorisation de prescrire des règlements, ils auraient ces iniquités. Mais comme ils n'en avaient pas le pouvoir, ces directives n'étaient pas irrévocables et nous avons donc pu les contester devant les tribunaux pour souligner les erreurs.

**M. Robinson:** Et les gens obéissent à ces bulletins d'interprétation du ministère du Revenu national. Ils les lisent, croient ce qui est écrit, puis en tiennent compte comme si c'était la loi.

**Le sénateur Godfrey:** Mais ce n'est pas comme aux États-Unis. Le code du département du Revenu des États-Unis prévoit que les décisions prises sont exécutoires. Ici, les bulletins d'interprétation n'ont aucune valeur législative. Je vous promets que si le ministère du Revenu national essaie d'appli-

## [Text]

tries to enforce the latest one on this question of activities of charities, which might make them lose their registration, I am sure they can be taken to court and shown that they are wrong in that case too. I have so stated in the Senate and I have asked the legal authority upon which they based it; they referred to certain cases which had nothing to do with the matter whatsoever. They did not think there was anybody who was actually going to read the cases, I guess. I asked quite a few questions in the Senate, enough, I think, to alert any lawyer who runs into any difficulty because of this. As a matter of fact, they have withdrawn the bulletin; not that they have changed their hearts or minds about it at all.

**Mr. Gibson:** Mr. Chairman, I must say that I would agree with Mr. Robinson completely; that if these public documents which are made available as a matter of informing the public do have the force of law, any of them do have the force of law, there should certainly be specific legal authority for their promulgation. But my comments were directed generally to those documents that are issued as a matter of convenience to the public without legal authority.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Without legal force.

**Mr. Gibson:** Without legal force; yes.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Mademoiselle Mayrand, vous aviez une question, vous avez levé votre main.

**Miss Mayrand:** I would like to ask Mr. Gibson a question about the Statute Revision Commission in relation to two points that were mentioned here; first of all, the inventory of statutory powers to issue documents, and also the question of correcting or adding the magic words whenever they have been omitted inadvertently. I was wondering, are you aware if the Statute Revision Commission has undertaken to look at or make an inventory of all the statutory powers to issue documents?

**Mr. Gibson:** I am not aware of whether they propose to do that in the course of the forthcoming revision. I do not know. I certainly could inquire.

**Miss Mayrand:** I would think it could be a good moment to do it. I understood quite well your arguments or your doubts about the possibility to do it through computer, but I think that since the revision will be done in cleaning up the statutes, it could be a good moment to do it.

As for the correction or the adding of magic words, do you think they would undertake that on their own, or would they have again to add on a policy?

**Mr. Gibson:** I seriously doubt whether the addition of the magic words is within the mandate of the Statute Revision Commission.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Any other questions for Mr. Gibson?

I want to thank you very much, Mr. Gibson, on behalf of the Committee, for the very enlightening and very detailed and very courteous manner in which you have answered our questions. I think it was of great value to the Committee and we are much indebted to you.

## [Translation]

quer cette dernière directive concernant les activités des œuvres de bienfaisance, en les menaçant de leur retirer leur statut, on les traînera devant les tribunaux pour leur prouver qu'ils se sont à nouveau trompés. J'en ai parlé au Sénat pour demander en vertu de quel pouvoir statutaire on avait pris une telle décision et on m'a parlé de cas qui n'avaient absolument rien à voir avec cela. Ils ont cru que personne ne liraient les exemples donnés. J'ai posé plusieurs questions à ce sujet au Sénat, assez pour avertir tous les avocats qui pourraient avoir des problèmes à cause de cela. D'ailleurs, ils ont annulé le bulletin même s'ils n'ont toujours pas changé d'idée.

**M. Gibson:** Monsieur le président, je suis tout à fait d'accord avec M. Robinson. Si ces documents publics qui sont distribués pour informer la population ont force de loi, leur promulgation devrait faire l'objet d'un pouvoir statutaire précis. Mais je faisais seulement allusion aux documents publiés en général pour la gouverne des citoyens sans autorisation statutaire.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Et donc sans force de loi.

**M. Gibson:** En effet.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Miss Mayrand, you put up your hand, did you have a question?

**Mlle Mayrand:** J'aimerais poser une question à M. Gibson au sujet de la Commission de révision des lois suite à deux observations, la première sur l'inventeur des autorisations statutaires permettant la publication de documents et la seconde sur l'addition des mots magiques, là où on les a omis par inadvertance. Saviez-vous que la Commission de révision des lois a entrepris de faire un relevé de toutes les dispositions donnant le pouvoir de publier des documents?

**M. Gibson:** Je ne sais pas si elle a l'intention de faire cela au cours de sa prochaine révision. Je ne sais pas, mais je me renseignerai.

**Mlle Mayrand:** Ce serait peut-être le moment idéal de le faire. J'ai très bien compris tous vos arguments contre la possibilité de faire cet inventaire par ordinateur, mais comme de toute façon il faut rajeunir les anciennes lois, ce serait peut-être le moment de le faire.

Quant au rétablissement des mots magiques, croyez-vous que la Commission pourra le faire d'elle-même ou qu'il faudra modifier son mandat en conséquence?

**Mr. Gibson:** Je doute fort que la Commission de révision des lois ait l'autorisation de rétablir les mots magiques.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Voulez-vous poser d'autres questions à M. Gibson?

Monsieur Gibson, au nom du comité, je désire vous remercier de la façon très courtoise avec laquelle vous avez répondu à nos questions. Vos réponses ont été très enrichissantes et très détaillées. Elles seront certainement très utiles au comité. Nous vous en sommes fort reconnaissants.

[Texte]

[Traduction]

• 1225

**Mr. Gibson:** Thank you, Mr. Chairman. If I may just in reply indicate that it has been a pleasure to appear before the Committee for the first time. I hasten to point out that the objectives of this Committee and many of the things that are of concern to the Committee are matters which are indeed of concern to us too. Although we may not always appear to be heading in parallel, we do our best in this regard. We have no inherent interest whatsoever in holding back material from getting to this Committee and it is a pleasure to co-operate with you.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Thank you very much.

**Senator Godfrey:** I wanted to ask Senator Forsey if I quoted from Shakespeare correctly.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** There are other things on the agenda, perhaps we ought to decide whether we want to go on for another five minutes or so to deal with one or two urgent matters.

**Mr. Robinson:** I have to go.

**Mr. Eglington:** Before Mr. Robinson leaves could we dispose of the no-comment matters which are on the agenda so we do not have to bring them back? I will put the social security number and the armed forces mail on for next week.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes and thank you very much. The Committee is now adjourned.

**M. Gibson:** Merci, monsieur le président. Permettez-moi de vous dire que ce fut un plaisir de comparaître pour la première fois devant votre comité. Je m'empresse d'ajouter que vos objectifs et plusieurs de vos préoccupations nous intéressent beaucoup également. Même si nous ne semblons pas toujours travailler dans la même direction, nous faisons de notre mieux pour y parvenir. Nous n'avons absolument aucun intérêt à vous refuser certains documents, et c'est un plaisir de collaborer avec vous.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Merci beaucoup.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais demander au sénateur Forsey si j'ai cité Shakespeare correctement.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il reste quelques questions à l'ordre du jour, alors peut-être pourrions-nous siéger encore cinq minutes pour régler les deux plus urgentes.

**M. Robinson:** Je dois partir.

**M. Eglington:** Avant le départ de M. Robinson pourrions-nous traiter des règlements sans commentaire qui sont à l'ordre du jour pour que nous n'ayons pas à y revenir? La semaine prochaine on parlera du numéro de la sécurité sociale et du courrier des forces armées.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Très bien, merci beaucoup. La séance est levée.















If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnements et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

#### WITNESS—TÉMOIN

*From the Department of Justice:*

Mr. Gibson, Chief Legislative Counsel to the Government of  
Canada.

*Du ministère de la Justice:*

M. Gibson, Conseiller législatif en chef auprès du Gouvernement  
du Canada.

**SENATE**  
**HOUSE OF COMMONS**

**Issue No. 3**

Thursday, December 7, 1978

**Joint Chairmen:**

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

**SÉNAT**  
**CHAMBRE DES COMMUNES**

**Fascicule n° 3**

Le jeudi 7 décembre 1978

**Coprésidents:**

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on*

# **Regulations and other Statutory Instruments**

**RESPECTING:**

Review of Statutory Instruments

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des*

# **Règlements et autres textes réglementaires**

**INCLUDING:**

The Third Report to both Houses of Parliament

**CONCERNANT:**

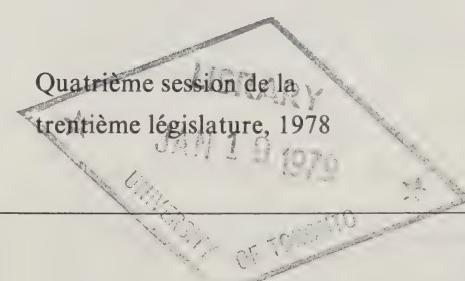
Examen des textes réglementaires

**Y COMPRIS:**

Le troisième rapport aux deux Chambres du  
Parlement

Fourth Session of the  
Thirtieth Parliament, 1978

Quatrième session de la  
trentième législature, 1978



STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY  
INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators:

Asselin	Godfrey
Forsey	Lafond

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Baker ( <i>Grenville-Carleton</i> )	Brewin
Baldwin	Daudlin
Béchard	Hnatyshyn
	Holt (Mrs.)

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÉGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Marshall	Yuzyk
Riley	

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

Joyal	Leblanc ( <i>Laurier</i> )
Lambert	McKinley
( <i>Bellechasse</i> )	Robinson

## REPORT TO BOTH HOUSES

To the Senate: Tuesday, December 12, 1978

To the House of Commons: Monday, December 11, 1978

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

## THIRD REPORT

1. In relation to its permanent reference, section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38, your Committee has considered the statutory instruments set out in Annex A to this Report, and has determined that the special attention of both Houses requires to be drawn to them.

2. Each of the statutory instruments under report purports to empower the Minister to direct some other person to enter private lands and to remove excessive natural growth. The extent to which natural growth is excessive is defined in each case. The empowering of the Minister so to act is a new departure in the regulation of natural growth on lands adjacent to airports. Previously, Airport Zoning Regulations forbade owners or occupiers of controlled lands to permit any object of natural growth to exceed certain defined limits.

3. Your Committee does not consider that paragraph (j) of section 6(1) of the *Aeronautics Act* provides the authority for the conferring of this new power on the Minister. Your Committee further considers that such an extraordinary power as that to enter private lands and to destroy natural growth on them should not be conferred by subordinate legislation unless the enabling statute clearly empowers such legislation to be made. Accordingly, your Committee considers that the statutory instruments under report even if *intra vires* section 6 of the *Aeronautics Act*, constitute unusual and unexpected uses of the power contained in that section.

4. Your Committee, therefore, recommends that Parliament should be asked to consider an amendment to the *Aeronautics Act* to provide the necessary explicit authority for statutory instruments of the type under report, should they be thought necessary by the Department of Transport.

5. A letter dated June 21, 1978 from the Senior Assistant Deputy Minister of Transport explaining the statutory instruments under report and setting out the Department of Transport's position is appended as Annex B to this report.

## Annex "A"

SOR/76-311—Chilliwack Airport Zoning Regulations

SOR/76-312—Hay River Airport Zoning Regulations

SOR/76-350—Grande Prairie Airport Zoning Regulations

SOR/76-474—Edmonton International Airport Zoning Regulations

## RAPPORT AUX DEUX CHAMBRES

Au Sénat: Le mardi 12 décembre 1978

A la Chambre des communes: Le lundi 11 décembre 1978

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

## TROISIÈME RAPPORT

1. Au sujet de son Ordre de renvoi permanent, l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38, votre Comité a étudié les textes réglementaires énumérés à l'annexe A du présent rapport et a déterminé qu'il était nécessaire d'attirer sur eux l'attention toute spéciale des deux Chambres.

2. Chacun des textes réglementaires faisant l'objet du rapport a pour but de donner le droit au ministre d'autoriser quiconque à pénétrer sur des terrains privés pour y enlever l'excédent de végétation. Cet excédent est défini dans chaque cas. Le pouvoir conféré au ministre pour agir ainsi dénote une nouvelle tendance dans la réglementation de la végétation sur les terrains contigus aux aéroports. Antérieurement, les divers Règlements de zonage des aéroports interdisaient aux propriétaires ou occupants de terrains sous contrôle de permettre que des objets de provenance naturelle dépassent certaines limites précises.

3. Votre Comité ne croit pas que l'alinéa j) du paragraphe 6(1) de la *Loi sur l'aéronautique* habilite à conférer ce nouveau pouvoir au ministre. Votre Comité est en outre d'avis qu'un pouvoir extraordinaire, tel que celui de pénétrer sur des terrains privés et d'y détruire la végétation naturelle ne doit pas être conféré par législation déléguée, à moins que la loi habilitante ne l'autorise clairement. En conséquence, votre Comité croit que les textes réglementaires faisant l'objet du rapport, même s'ils sont *intra vires* de l'article 6 de la *Loi sur l'aéronautique*, constituent une utilisation inhabituelle et inattendue des pouvoirs prévus à cet article.

4. Votre Comité recommande par conséquent qu'il soit demandé au Parlement d'étudier un amendement à la *Loi sur l'aéronautique* afin de conférer explicitement le pouvoir d'établir des textes réglementaires du type faisant l'objet du rapport, si le ministère des Transports juge ce pouvoir nécessaire.

5. Une lettre du sous-ministre adjoint principal des Transports, en date du 21 juin 1978, explique les textes réglementaires faisant l'objet du rapport et énonce la position du ministère des Transports. Cette lettre est jointe au présent rapport sous forme d'annexe B.

## Annexe «A»

DORS/76-311—Règlement de zonage de l'aéroport de Chilliwack

DORS/76-312—Règlement de zonage de l'aéroport de Hay River

DORS/76-350—Règlement de zonage de l'aéroport de Grande Prairie

DORS/76-474—Règlement de zonage de l'aéroport international d'Edmonton

SOR/77-414—Pitt Meadows Airport Zoning Regulations  
 SOR/77-470—St. Hubert Airport Zoning Regulations  
 SOR/77-724—Calgary International Airport Zoning Regulations  
 SOR/77-796—Resolute Bay Airport Zoning Regulations  
 SOR/77-797—Toronto International Airport Zoning Regulations, amendment  
 SOR/77-798—Windsor Airport Zoning Regulations, amendment  
 SOR/77-806—Sault Ste. Marie Airport Zoning Regulations, amendment  
 SOR/77-807—Sarnia Airport Zoning Regulations, amendment  
 SOR/77-808—Ottawa Airport Zoning Regulations, amendment  
 SOR/77-809—North Bay Airport Zoning Regulations, amendment  
 SOR/77-810—Hamilton Airport Zoning Regulations, amendment  
 SOR/77-868—Kelowna Airport Zoning Regulations  
 SOR/78-657—Sept-Îles Airport Zoning Regulations  
 SOR/78-771—Charlo Airport Zoning Regulations

## Annex "B"

June 21, 1978

Mr. G. C. Eglington, Counsel, Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments, c/o The Senate, Ottawa, Ontario. K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Re: Airport Zoning Regulations—new provisions dealing with "Natural Growth"

This refers to your letter of February 28, 1978, requesting an explanation concerning the inclusion of the above-noted new provisions in Airport Zoning Regulations and their validity under section 6 of the Aeronautics Act.

The natural growth zoning provisions were added to the zoning regulations as a result of difficulties encountered in certain areas adjacent to airports where natural growth was becoming a problem and the owners of such property refused to co-operate with the Department or to give the Department an Easement to control such natural growth.

Section 6 which prohibits natural growth was considered of little value unless there was some method of enforcement indicated by the Minister. For even if a charge was laid, that would not result in the natural growth being removed. Under subsection (2) of section 6 of the Act, a regulation may empower the Minister to make a direction in respect of any matter coming within section 6(1) of the Act as that regula-

DORS/77-414—Règlement de zonage de l'aéroport de Pitt Meadows

DORS/77-470—Règlement de zonage de l'aéroport de St-Hubert

DORS/77-724—Règlement de zonage de l'aéroport international de Calgary

DORS/77-796—Règlement de zonage de l'aéroport de Resolute Bay

DORS/77-797—Règlement de zonage de l'aéroport international de Toronto—Modification

DORS/77-798—Règlement de zonage de l'aéroport de Windsor—Modification

DORS/77-806—Règlement de zonage de l'aéroport de Sault-Ste-Marie—Modification

DORS/77-807—Règlement de zonage de l'aéroport de Sarnia—Modification

DORS/77-808—Règlement de zonage de l'aéroport d'Ottawa—Modification

DORS/77-809—Règlement de zonage de l'aéroport de North Bay—Modification

DORS/77-810—Règlement de zonage de l'aéroport d'Hamilton—Modification

DORS/77-868—Règlement de zonage de l'aéroport de Kelowna

DORS/78-657—Règlement de zonage de l'aéroport de Sept-Îles

DORS/78-771—Règlement de zonage de l'aéroport de Charlo

## Annexe «B»

Le 21 juin 1978

M. G. C. Eglington, Conseiller juridique, Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, a/s Le Sénat, Ottawa (Ontario), K1A 0A4

Monsieur,

Objet: Règlement de zonage de l'aéroport international de Toronto—Nouvelle disposition portant sur la végétation

La présente fait suite à votre lettre du 28 février 1978, dans laquelle vous demandez des explications au sujet de l'insertion des nouvelles dispositions susmentionnées dans le Règlement de zonage de l'aéroport international de Toronto et de leur validité aux termes de l'article 6 de la Loi sur l'aéronautique.

Les dispositions portant sur la végétation ont été ajoutées au Règlement de zonage à la suite de certaines difficultés qui se sont posées en certains points contigus des aéroports où la végétation prenait des proportions alarmantes, les propriétaires de ces terrains refusant par ailleurs de collaborer avec le ministère ou de lui accorder l'autorisation de contenir la croissance de cette végétation.

L'article 6 qui interdit de laisser croître la végétation a été jugé presque inutile, à moins que des mesures coercitives puissent être prescrites par le ministre. Car même si des poursuites étaient intentées, celles-ci n'entraîneraient pas l'enlèvement de la végétation. Aux termes du paragraphe 2 de l'article 6 de la loi, un règlement peut autoriser le ministre à émettre des directives au sujet de toute question relevant du

tion may prescribe. Section 6(1)(j) empowers the Minister to make regulations restricting, regulating or prohibiting excessive natural growth or suffering excessive natural growth to be permitted. By section 7 of the zoning regulations he directs that excessive natural growth will not be suffered on the lands affected by the regulation.

Although section 7 may be of doubtful validity, it was considered to be a simple method to resolve this problem. While it has had the desired effect through cooperation by affected parties, it has never been challenged and therefore we have no precedent against which we can determine its validity.

Yours sincerely,

S. D. Cameron,  
Senior Assistant Deputy Minister.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 3*) is tabled.

Respectfully submitted,

paragraphe 6(1) de la loi et ce, en conformité de ce règlement. L'alinéa 6(1)j) autorise le ministre à établir un règlement restreignant, réglant ou interdisant tout excédent de végétation ou tolérant qu'un excédent de végétation existe. En vertu de l'article 7 du Règlement de zonage, il prescrit qu'un excédent de végétation ne sera pas toléré sur les terrains visés par le règlement.

Bien que la validité de l'article 7 puisse être douteuse, on a jugé qu'il constituait une méthode simple permettant de résoudre ce problème. Bien qu'il ait eu l'effet désiré en raison du concours qu'ont apporté les parties touchées, il n'a jamais été contesté, et par conséquent, nous n'avons aucun précédent en fonction duquel nous pouvons déterminer sa validité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le premier sous-ministre adjoint,  
S. D. Cameron.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicule n° 3*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*Les coprésidents*

Eugene A. Forsey

Gerald W. Baldwin

*Joint Chairmen*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

THURSDAY, DECEMBER 7, 1978  
(4)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:08 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, Senator Eugene A. Forsey and Mr. Gerald W. Baldwin, presiding.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Forsey, Lafond and Riley.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Baker (*Grenville-Carleton*), Baldwin, Béchard, Brewin, Holt (Mrs.) and Mr. McKinley.

*In attendance:* Mr. G. C. Eglington and Miss Mayrand Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, November 23, 1978, Issue No. 1.*)

The Committee proceeded to consider its draft report to both Houses.

Senator Lafond moved, seconded by Mr. McKinley,—That the Draft report be adopted as the Committee's Third Report to both Houses and that the Joint Chairmen be instructed to present it to the Houses.

On motion of Mrs. Holt, it was agreed that on the return of the Joint Chairman from his trip to New Zealand in January 1979, the Committee consider paying reasonable expenses incurred on behalf of this Committee in the course of the trip.

The Committee considered CFAO 57-1.

It was agreed that the item on Regulations of the Footwear Quota Review Committee SOR/77-1058—Import Control List, amendment, SOR/77-1059—General Import Permit No. 57 be referred to the Sub-Committee on Agenda and Procedure for further consideration.

On SOR/76-364, SOR/77-521, SOR/77-668, National Lottery Regulations, amendments.

*It was agreed*,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Loto Canada Corporation with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered

SI/78-25—Designating the Supreme Court of Canada as a Department, the Minister of Justice as the Appropriate Minister and the Registrar as Deputy Head, SI/78-48 Schedule A to the Public Service Superannuation Act, amendment, SOR/78-83 Feed Grain Reserve Stock Regulations, amendment, SOR/78-95 Rules of the Road for the Great Lakes, amendment, SOR/78-113 Schedule to the Hazardous Products Act, amendment, SOR/78-417 Arctic Waters Experimental Pollution Regulations, 1978.

On SOR/78-473 Air Regulations, amendment

**PROCÈS-VERBAL**

LE JEUDI 7 DÉCEMBRE 1978  
(4)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 08 sous la présidence du sénateur Eugene A. Forsey et de M. Gerald W. Baldwin (coprésidents).

*Membres du Comité présents:*

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Forsey, Lafond et Riley.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Baker (*Grenville-Carleton*), Baldwin, Béchard, Brewin, Holt (M<sup>me</sup>) et M. McKinley.

*Aussi présents:* M. G. C. Eglington et M<sup>me</sup> Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 23 novembre 1978, Fascicule n° 1.*)

Le Comité entreprend l'étude de son projet de rapport aux deux chambres.

Le sénateur Lafond propose, appuyé par M. McKinley,—Que le projet de rapport soit adopté comme troisième rapport du Comité aux deux chambres et que l'on demande aux coprésidents de le présenter aux chambres.

Sur motion de M<sup>me</sup> Holt, il est convenu que, au retour du coprésident de son voyage en Nouvelle-Zélande en janvier 1979, le Comité étudie la possibilité de lui rembourser des frais raisonnables engagés au nom du Comité au cours du voyage.

Le Comité étudie le OAFC 57-1.

Il est convenu que le poste ayant trait au Règlement du Comité d'étude des contingents de la chaussure, le DORS/77-1058—Liste des marchandises d'importation contrôlée—Modification, le DORS/77-1059—Licence générale d'importation n° 57, soient renvoyés au sous-comité du programme et de la procédure pour fins d'étude plus approfondie.

DORS/76-364, 77-521, 77-668—Règlement sur la loterie nationale—Modifications.

*Il est convenu*,—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires de la Société Loto Canada concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie

Le TR/78-25—Désignation de la Cour suprême du Canada comme ministère, le ministre de la Justice comme ministre compétent et le registraire comme sous-chef; le TR/78-48—Annexe A de la Loi sur la pension de la Fonction publique—Modification; le DORS/78-83—Règlement sur les réserves de provendes—Modification; le DORS/78-95—Règles de route pour les Grands lacs—Modification; le DORS/78-113—Annexe de la Loi sur les produits dangereux—Modification; le DORS/78-417—Règlement sur la pollution, à titre expérimental, des eaux arctiques (1978).

DORS/78-473—Règlement de l'Air—Modification;

*It was agreed,—*That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Transport with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/78-478 Food and Drug Regulations, amendment, SOR/78-482 Government Land Purchase Regulations.

SOR/78-503—Whaling Regulations, amendment

SOR/78-505—Family Allowances Regulations, amendment

SOR/78-507—Arctic Shipping Pollution Prevention Regulations, amendment

SOR/78-508—Ships' Deck Watch Regulations, amendment

SOR/78-516—Unemployment Insurance Regulations, amendment

SOR/78-525—Motor Vehicle Safety Regulations, amendment

SOR/78-563—Beef Carcass Grading Regulations

SOR/78-564—Veal Carcass Grading Regulations

SOR/78-602, SOR/78-675—Immigration Exemption Regulations No. 1 and No. 2, 1978

SOR/78-611, SOR/78-612, SOR/78-613, SOR/78-614, SOR/78-615, SOR/78-616, SOR/78-676, SOR/78-677, SOR/78-678, SOR/78-679—Immigration Visa Exemption Regulations Nos. 1-10, 1978

SOR/78-68—Rules of the Court of Appeals for the Northwest Territories

SOR/78-94, SOR/78-220, SOR/78-401, SOR/78-402, SOR/78-404, SOR/78-405, SOR/78-423—Food and Drug Regulations, amendments

SOR/78-179, SOR/78-250—New Brunswick Fishery Regulations, amendments

SOR/78-180, SOR/78-547—Arctic Shipping Pollution Prevention Regulations, amendments

SOR/78-181, SOR/78-592—Boating Restriction Regulations, amendments

SOR/78-182—Steamship Machinery Inspection Regulations, amendment

SOR/78-197—Canadian Forces Superannuation Regulations, amendment

SOR/78-198, SOR/78-585, SOR/78-617—Natural Gas Prices Regulations, amendments

SOR/78-204—Beef Calf Stabilization Regulations

SOR/78-212—Prince Edward Island Fishery Regulations, amendment

SOR/78-217—Load Line Rules for Lakes and Rivers, amendment

SOR/78-224—Air Carrier Regulations, amendment

*Il est convenu,—*Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère des Transports concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie le DORS/78-478—Règlements sur les aliments et drogues—Modification, le DORS/78-482—Règlement sur l'achat de terrains par le gouvernement.

DORS/78-503—Règlement de chasse à la baleine—Modification

DORS/78-505—Règlement sur les allocations familiales—Modification

DORS/78-507—Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques par les navires—Modification

DORS/78-508—Règlement sur les quarts à la passerelle des navires—Modification

DORS/78-516—Règlements sur l'assurance-chômage—Modification

DORS/78-525—Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles—Modification

DORS/78-563—Règlement sur le classement des carcasses (bœuf)

DORS/78-564—Règlement sur le classement des carcasses (veau)

DORS/78-602, DORS/78-675—Règlement de dispense Immigration, n° 1 et n° 2, 1978

DORS/78-611, DORS/78-612, DORS/78-613, DORS/78-614, DORS/78-615, DORS/78-616, DORS/78-676, DORS/78-677, DORS/78-678, DORS/78-679—Règlement de dispense du visa—Immigration n° 1-n° 10, 1978

DORS/78-68—Règles de la Cour d'appel des territoires du Nord-Ouest

DORS/78-94, DORS/78-220, DORS/78-401, DORS/78-402, DORS/78-404, DORS/78-405, DORS/78-423—Règlements sur les aliments et drogues—Modifications

DORS/78-179, DORS/78-250—Règlement de pêche du Nouveau-Brunswick—Modifications

DORS/78-180, DORS/78-547—Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques par les navires—Modifications

DORS/78-181, DORS/78-592—Règlement sur les restrictions à la conduite des bateaux—Modifications

DORS/78-182—Règlement sur l'inspection des machines des navires à vapeur—Modification

DORS/78-197—Règlement sur la pension de retraite des Forces canadiennes—Modification

DORS/78-198, DORS/78-585, DORS/78-617—Règlement sur les prix du gaz naturel—Modifications

DORS/78-204—Règlement sur la stabilisation des prix des veaux de boucherie

DORS/78-212—Règlement de pêche de l'Île-du-Prince-Édouard—Modification

DORS/78-217—Règles sur les lignes de charge (lacs, fleuves et rivières)—Modification

DORS/78-224—Règlement sur les transporteurs aériens—Modification

SOR/78-233—Unemployment Insurance Regulations, amendment

SOR/78-236—Atlantic Fishing Registration and Licensing Regulations, amendment

SOR/78-237—Seal Protection Regulations, amendment

SOR/78-242—Federal Elections Fees Tariff, amendment

SOR/78-243—Special Voting Rules General Eletions Fees Tariff, amendment

SOR/78-282—Stevedores Safety Order

SOR/78-284—Nanaimo Harbour Commission General By-law, amendment

SOR/78-285—Schedule B to the Financial Administration Act, amendment

SI/78-20—Skirt Sections for Certain Air-Cushion Transporters Remission Order, amendment

SI/78-21—Photopolymer Coated Steel Sheet or Plate Order

SI/78-22—Designating the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs as a Department

SI/78-24—Proclamation (An Act to amend the Canada Pension Plan)

SI/78-26—Designating the Administrator of the Federal Court of Canada as Deputy Head

SI/78-29—B.C., Alberta, Newfoundland, Yukon Territory Wide Flange Steel Beams Remission Order

SI/78-35—Proclamation (Employment and Immigration Reorganization Act)

SI/78-40—Proclamation (Canadian Human Rights Act)

SI/78-43—Proclamation (Air Canada Act, 1977)

SI/78-44—Proclamation (An Act to amend the Income Tax Act and to establish the Employment Tax Credit Program)

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:25 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

DORS/78-233—Règlements sur l'assurance-chômage—Modification

DORS/78-236—Règlement sur l'immatriculation et les permis pour la pêche dans l'Atlantique—Modification

DORS/78-237—Règlement de protection des phoques—Modification

DORS/78-242—Tarif des honoraires d'élections fédérales—Modification

DORS/78-243—Tarif des honoraires d'élections générales applicables en vertu des règles électorales spéciales—Modification

DORS/78-282—Décret sur la sécurité des débardeurs

DORS/78-284—Règlement général de la Commission de port de Nanaïmo—Modification

DORS/78-285—Annexe B de la Loi sur l'administration financière—Modification

TR/78-20—Décret de remise sur les jupes des véhicules à coussins d'air non automoteurs—Modification

TR/78-21—Décret de remise sur les feuilles ou plaques d'acier enduites de photopolymère

TR/78-22—Désignation du Bureau du commissaire à la magistrature fédérale comme ministère

TR/78-24—Proclamation (Loi modifiant le régime de pensions du Canada)

TR/78-26—Désignation de l'administrateur de la Cour fédérale du Canada comme sous-chef

TR/78-29—Décret de remise sur les poutres en acier à larges ailes de la C.-B., de l'Alberta, de Terre-Neuve et du Territoire du Yukon

TR/78-35—Proclamation (Loi régissant l'emploi et l'immigration)

TR/78-40—Proclamation (Loi canadienne sur les droits de la personne)

TR/78-43—Proclamation (Loi d'Air Canada de 1977)

TR/78-44—Proclamation (Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et établissant le programme de crédit d'impôt à l'emploi)

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par le conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*

Jacques Lahaie

*Joint Clerk of the Committee*

**EVIDENCE***(Recorded by Electronic Apparatus)*

Thursday, December 7, 1978

• 1108

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I wonder if we could go ahead and start.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** There are a number of matters that do not require a quorum and I want to raise one at the very outset.

**An hon. Member:** If you would like to deal with this as soon as we have a quorum . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** That is what we are going to do, as soon as we get enough here.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** In the meantime, Mr. Co-Chairman, before we get a quorum for making decisions, I want to raise the matter of the transcripts. They are, in general, very well done, and I realize that there are a great many difficulties, but I fed to the teeth with the mania that these people have. I go over each of these things carefully to catch errors and that sort of thing. I am fed to the teeth with the mania that these people have for rearranging the word order.

Somebody, I do not know who it is, has given them, for exemple, the notion that, in the English language, the adverb must immediately follow the verb. There is no such rule in the English language. And the chief victim of their mania for transposing words order recently has been Mr. Baldwin, the Co-Chairman. When he makes a statement in good, plain, idiomatic English these infernal pedants who do not know their job, who do not understand the English language properly apparently, insist on changing the word order, so that if Mr. Baldwin says: "Really, Mr. Co-Chairman, I can see no reason for this", these idiots put: "Mr. Co-Chairman, I really can see no reason". Now I do not think it is any of their business to go changing the words unless they find one of us having a lapse and saying "Them things is no good" or something of that sort. Well, all right, they change that. But when it comes simply to changing the word order I think they have no business doing it at all, and they should leave it as it is. They are not supposed to be drafting something which they, in their capacity as an English-language version of the French Academy, consider is good English. They are supposed to be reporting what we said, and when we say something in perfectly plain, good, idiomatic English, they should not change it.

• 1110

Here is a heading in the paper, for example:

Government deliberately misled M.P. on mail interceptions

Well, these gentlemen, or ladies, or whatever they are, would probably say: "Government misled deliberately M.P." Well, that is none of their business to do that kind of thing. And I want to register a strong protest. I have written in the margin explosive comment after explosive comment on this thing. I have denounced it in the strongest terms. I have been doing it for years, and they go right on. Like the Bourbons,

**TÉMOIGNAGES***(Enregistrement électronique)*

Le jeudi 7 décembre 1978

[Traduction]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous pouvons commencer.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il y a des questions qui ne nécessitent pas le quorum. Je voudrais en aborder une maintenant.

**Une voix:** Si vous voulez bien traiter de ce sujet aussi dès qu'il y aura quorum . . .

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous le ferons dès que nous serons en nombre suffisant.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Entre temps, monsieur le coprésident, d'ici à ce que nous soyons en nombre suffisant pour prendre des décisions, je voudrais parler de la transcription. Je sais qu'elle est bien faite en règle générale et que les difficultés sont nombreuses. Cependant, j'en ai assez de la manie de certaines personnes. Chaque fois, je revois attentivement la transcription pour déceler les erreurs. J'en ai assez de la manie qu'ont ces personnes de réarranger l'ordre des mots.

Par exemple, quelqu'un, je ne sais pas qui, leur a mis dans la tête qu'en anglais l'adverbe doit suivre tout de suite le verbe. Il n'y a pas de règle semblable en anglais. La principale victime de cette manie de la transposition des mots récemment a été M. Baldwin, le coprésident. Lorsqu'une phrase est dite en bon anglais, ces insupportables pédants, qui ne connaissent pas leur travail, et ne semblent pas comprendre correctement l'anglais, insistent pour modifier l'ordre des mots. Ainsi, si M. Baldwin déclare en anglais: «Really, Mr. Co-Chairman, I can see no reason for this», ces idiots lui font dire: «Mr. Co-Chairman, I really can see no reason». Je ne crois pas que ce soit leur rôle de modifier les mots à moins que l'un de nous dise par inadvertance: «Them things is no good» ou quelque chose du genre. A ce moment-là, ils peuvent modifier la phrase. Ils n'ont pas cependant à modifier l'ordre des mots pour rien. Autrement, ils doivent laisser la phrase telle qu'elle. Ils n'ont pas à rédiger le texte dans une langue qu'ils jugent, en leur capacité de contrepartie pour l'anglais de l'Académie française, le bon anglais. Ils sont censés rapporter nos paroles. Lorsque ce que nous disons est en bon anglais, ils n'ont pas à le changer.

Prenez la manchette de ce journal, par exemple:

Le gouvernement a induit délibérément un député en erreur au sujet de l'interception du courrier

Ces messieurs ou ces dames, peu importe, lui auraient fait dire: «Le gouvernement a délibérément induit un député en erreur». Ils n'ont pas à agir de la sorte. Je tiens à protester énergiquement. J'ai écrit en marge commentaire acerbe sur commentaire acerbe à ce sujet. J'ai dénoncé cette pratique de la façon la plus énergique possible. Je m'y suis employé pendant des années. La pratique a toujours cours. Comme les

## [Text]

they learn nothing and they forget nothing. And I warned them the last time but one that I was going to raise the thing in the Committee and I have now raised it.

That is all I want to say, but I hope some of it will sink in.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Thank you, Mr. Co-Chairman. I was getting a very, very deep inferiority complex and you have revived my faith, and I hope that our masters and mistresses—I mean of course in relation to these proceedings—will have a chance to observe and listen to what you have said and that they will take notice accordingly.

**Senator Lafond:** Let us have it printed in bold type.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes, Old Saxon type.

**Mr. Brewin:** I have a suspicion, though, that the Co-Chairman from the Senate is swallowing the camel and straining at the gnat, because this headline that he quotes:

Government deliberately misled M.P. on mail interceptions, Speaker rules

is a complete misrepresentation of the fact. The Speaker ruled there was a prima facie case for inquiry into these things that happened and this is invoking the Speaker, who is surely a highly impartial authority, in a finding which he never made and had no right to make, and that was the main headline in the darned paper.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh, I know, but when it comes to headlines—but I was merely pointing out the kind of thing that these people do.

**Mr. Brewin:** However, I was taking advantage of your outburst to say that I think we are going to start fighting some of these things, this sort of headline.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, I was using the headline very loosely as the kind of thing that these people do. I suppose it is under instructions from somebody, but I would like to get hold of the person who gave the instructions and shake him till his teeth rattle.

**Mr. Brewin:** I do not think it is only when we say what is deemed to be correct that we should be properly reported, I think if we use the most horrible English it should be reported as an example of what not to do, as long as we say it.

**Senator Riley:** I think that if you wanted to get everything absolutely correct in both languages you would have to have both an English stenographer and a French stenographer present, because it is very difficult to achieve any kind of perfection in translation between French and English.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** This does not concern the translation. I might add that the text of what anybody says in French is changed, almost every word, and it does not matter who says it, or what they do with mine. This I understand; I never question a word of that. But they take something by Mr. Béchard or Senator Lafond and they scarcely leave two words as they were uttered. Oh, no, the infallible authority corrects all the French-speaking senators and members of the House of Commons without a qualm. But that is their affair; I do not venture to say anything on that. But I just do object to this constant hashing without any reason whatever

## [Translation]

Bourbons, ces gens-là n'apprennent rien et n'oublient rien. Je les ai avertis l'avant-dernière fois que j'allais soulever la question devant le Comité. C'est fait.

C'est tout ce que j'avais à dire. J'espère que mes propos ne tomberont pas dans l'oreille de sourds.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Merci, monsieur le coprésident. Je commençais à avoir un très grave complexe d'infériorité. Vous m'avez redonné confiance. J'espère que nos «maîtres» et nos «maîtresses», pour ce qui est de la transcription des délibérations, s'entend, auront la chance de voir et d'entendre ce qui a été dit ici et agiront en conséquence.

**Le sénateur Lafond:** Qu'on imprime ces paroles en gros caractères.

**Le coprésident (M. Baldwin):** En vieux caractères saxons.

**Mr. Brewin:** J'ai l'impression que le coprésident du Sénat rejette le moucheron et avale le chameau. En effet, la manchette qu'il donne en exemple:

Le gouvernement a induit délibérément un député en erreur au sujet de l'interception du courrier, selon l'Orateur . . .

est tout à fait fausse. L'Orateur a déterminé qu'il y avait à première vue matière à enquête dans cette affaire. Cette manchette fait dire à l'Orateur, qui est sûrement une autorité impartiale, une chose qu'il n'a pas dit et qu'il n'avait pas le droit de dire. Voilà jusqu'où va ce journal.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je sais, mais lorsqu'il s'agit de manchettes . . . je donnais un exemple de ce que font ces personnes.

**Mr. Brewin:** Je profite de votre sortie pour dire qu'il faut commencer à s'attaquer à cette sorte de manchettes.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'ai utilisé la manchette en question pour indiquer l'attitude de ces personnes. Je suppose qu'elles agissent ainsi selon les instructions de quelqu'un. Je voudrais bien savoir qui. Je lui en ferais voir de toutes les couleurs.

**Mr. Brewin:** Je ne pense pas qu'on devrait rapporter fidèlement nos paroles seulement quand nous utilisons une langue correcte. Même lorsque nous nous servons de l'anglais le plus horrible qui soit, nos propos devraient être rapportés tels quels, comme exemple à ne pas suivre.

**Le sénateur Riley:** Si vous voulez absolument avoir une transcription correcte dans les deux langues, vous devez faire appel à un sténographe anglais et à un sténographe français sur les lieux. Il est très difficile d'obtenir une traduction parfaite du français à l'anglais et de l'anglais au français.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je ne m'en prends aucunement à la traduction. J'ajoute que le texte de ce qui quelqu'un dit en français est modifié presque mot pour mot. Peu importe qui, peu importe que ce soit moi. Je comprends; je ne le conteste pas. De ce que M. Béchard ou le sénateur Lafond disent, cependant, il ne reste pas deux mots du texte initial. L'autorité infallible corrige sans scrupule tous les sénateurs et tous les députés de la Chambre des communes francophone. C'est leur affaire. Je ne m'aventure pas sur ce terrain. Ce à quoi j'en veux, c'est à cette façon de sabrer sans raison dans ce qui est dit en très bon idiome anglais.

**[Texte]**

of the things that are said in perfectly good, ordinary, plain, idiomatic English.

However, now we have got our seven, we had better get busy quickly.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes, Mr. Co-Chairman, I see we have seven here. I wonder if we could look at the draft third report while we maintain the quorum. You have it before you. It was before us but we did not have a quorum, I think, the last two meetings. Would it be all right with the Committee if we went through it page by page, and if there are no objections we will take it as being approved? Will we go through the first page?

• 1115

**Senator Lafond:** It seems to me, Mr. Chairman, that unless someone has any objections we could just consider the report and quit it. I am quite ready to move its adoption, from what I have seen of it.

**Mr. McKinley:** I second that.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Moved by Senator Lafond and seconded by Mr. McKinley that the draft report be adopted and, I assume, presented to both Houses.

Motion agreed to.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Co-Chairman, I am going to intervene again—I am being very sassy this morning. I understand that you will be going out to New Zealand in connection with some Parliamentary business and intend to go on to Australia, where you hope to see some of the people concerned with statutory instruments there. I suspect that you are proposing to make the further extension of your trip to Australia at your own expense. I do not think that should be so, and I hope somebody will move that reasonable travelling and living expenses be paid to the Joint Chairman towards his trip to Australia in January for the business of the Committee in connection with the corresponding Australian committee.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** May I say, Mr. Co-Chairman, that I appreciate this and the motion. In the light of some of the current problems that are coming up, we might let it stay as evidence of good intention and when I come back I will report to the Committee. I am going, in any event, and I am going to make the information I get available. I acknowledge, with thanks, what you had to say and also the motion proposed by Mrs. Holt, and take it as being in good faith. Maybe when I come back, having in mind the success of the mission and what information I can bring back, we might consider it then. I hope that that will be acceptable. I think maybe at this time it might be as well to let it go at that.

**Mrs. Holt:** Could we adapt the motion to that, so that we are sure to look into it on your return?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Certainly, that will be perfectly all right.

**Mrs. Holt:** I move that on the return of the Co-Chairman we look into covering the reasonable expenses and seeing whether we can do anything. I do not know how to phrase this,

**[Traduction]**

Nous avons nos sept membres maintenant. Nous ferions peut-être mieux de nous mettre à la tâche.

**Le coprésident (M. Baldwin):** En effet, monsieur le coprésident, nous avons maintenant sept membres. Nous ferions peut-être mieux d'examiner le projet de troisième rapport pendant que nous avons le quorum. Vous avez le texte devant vous. Il a été disponible au cours des deux dernières réunions, mais le quorum manquait. Sommes-nous d'accord pour examiner ce projet de rapport page par page? S'il n'y a pas d'objection, il sera approuvé tel quel. Première page.

**Le sénateur Lafond:** Si personne n'y voit d'inconvénient, monsieur le président, nous pouvons l'examiner et le laisser. A partir de ce que j'ai vu, je suis prêt à en proposer l'adoption.

**M. McKinley:** J'appuie la motion.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il est proposé par le sénateur Lafond, appuyé de M. McKinley, que le projet de rapport soit adopté et, je suppose, présenté aux deux Chambres.

La motion est adoptée.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je vais intervenir une fois de plus, monsieur le coprésident. Je me sens hardi ce matin. Je crois savoir que votre travail parlementaire vous oblige à vous rendre en Nouvelle-Zélande et que vous avez l'intention de pousser jusqu'en Australie où vous entendez rencontrer les personnes qui s'occupent des textes réglementaires dans ce pays. Je vous soupçonne de vouloir prolonger votre voyage jusqu'en Australie à vos propres frais. Je ne crois pas que vous devriez le faire. J'espère que quelqu'un est prêt à proposer que les frais raisonnables de voyage et de subsistance du coprésident lui soient remboursés pour son voyage de janvier en Australie pour le compte du comité, pour la rencontre qu'il doit avoir avec nos homologues australiens.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je vous remercie de l'intention et de la motion, monsieur le coprésident. A la suite des problèmes survenus récemment, cependant, disons que c'est une preuve de bonne foi pour le moment. A mon retour, je ferai rapport au Comité. J'ai l'intention d'aller de l'avant de toute façon et de rendre disponible l'information que je pourrai obtenir. Je vous remercie pour ce que vous avez dit, je remercie Mme Holt de sa motion; c'est une preuve de la confiance du comité. A mon retour, selon le succès que j'aurai obtenu ou l'information que je rapporterai, je verrai ce qu'il faudra faire. J'espère que c'est acceptable pour le comité. Pour l'instant, je pense qu'il faut laisser cette question de côté.

**Mme Holt:** Poumons-nous adopter une motion pour nous assurer que nous reviendrons sur cette question à votre retour?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Bon, c'est très bien.

**Mme Holt:** Je propose qu'au retour du coprésident nous examinions cette question de ces frais raisonnables de voyage et de subsistance. Je ne sais pas au juste comment présenter

## [Text]

because I do not know what the terms on money are of this Committee, but that is the intent of my motion.

**Some hon. Members:** Agreed.

**Mr. Béchard:** You are leaving us, Mr. Baldwin?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I am going to New Zealand and Australia.

**Mr. Béchard:** Have a good trip.

**Mrs. Holt:** That was carried, was it?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I do not know.

**Mrs. Holt:** Everybody said, "Agreed."

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Senator Lafond seconded it, and I think the Clerks can draft it in the proper language.

**Mrs. Holt:** I would like to bring up a point relevant to Mr. Baldwin's research, if I may, it is very short. Senator Lafond was at the same meeting as I was—I was at the same meeting that he was at, rather.

**Senator Lafond:** We were both there.

**Mrs. Holt:** We were there. It was very impressive; it was in Portugal, on NATO. While I was there I met what they call one of the new crop of members of the Congress of the United States, and they have a committee very similar to ours. But what was so interesting was that he moved an amendment to the Carter bill to control bureaucratic regulations—and similar things to those we are concerned with. I thought we might look into not only that bill that went through, which, in essence, makes a bureaucrat liable, and possibly face suspension, for improper acts that abuse regulations. I have not the wording of it. He explained it to me. I talked to him about the possibility of our some day having a joint meeting, as we did with the Ontario group, because it could be a real learning experience as to what they are doing. More important, it may, in a sense, serve notice that Members of Parliament, our elected representatives, are joining forces to try and resolve the problems we face in this regard.

• 1120

And I also note that in British Columbia they have now established a ministry, I understand, on this whole regulatory process. So I think this exchange that was started here with Ontario might be very interesting, if we could do it internationally, because he said they might be interested, would be very interested, in coming up here to find out what we are doing.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** May I just say in that regard, Mrs. Holt, that yesterday I moved a motion under Standing Order 43 in the House. It was non-partisan—I did not expect it to be passed, mind you . . .

**Mr. Béchard:** I did not say "No."

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** No, you did not say "No"; I knew you would not.

## [Translation]

cette motion. Je ne sais pas quelles sont les conditions du comité en matière de finances. L'intention de ma motion cependant est claire.

**Des voix:** D'accord.

**M. Béchard:** Vous nous quittez, monsieur Baldwin?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je me rends en Nouvelle-Zélande et au Australie.

**M. Béchard:** Je vous souhaite bon voyage.

**Mme Holt:** La motion est-elle adoptée?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je l'ignore.

**Mme Holt:** Tout le monde a dit «d'accord».

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le sénateur Lafond l'a appuyée. Les greffier peuvent la rédiger correctement.

**Mme Holt:** J'aimerais aborder brièvement un point qui touche à la recherche menée par M. Baldwin. Le sénateur Lafond était à la même réunion que moi . . . j'étais à la même réunion que lui, plutôt.

**Le sénateur Lafond:** Nous y étions tous les deux.

**Mme Holt:** Nous y étions. C'était une réunion très impressionnante de l'OTAN au Portugal. J'ai eu l'occasion d'y rencontrer un membre du Congrès américain de la nouvelle vague. Le Congrès a un comité semblable au nôtre. Ce qui est intéressant, c'est que ce membre du Congrès a proposé un amendement au bill de M. Carter afin de contrôler les réglementations de la bureaucratie un peu comme nous le faisons ici. J'ai pensé que nous pourrions examiner ce bill qui, en résumé, tient le bureaucrate responsable des irrégularités et des abus en matière de réglementation et l'expose à la suspension. Je n'ai pas le libellé exact. C'est ce membre du Congrès qui m'en a expliqué le sens. Je lui ai parlé de la possibilité que nos deux groupes se réunissent un jour, comme nous l'avons fait avec le groupe ontarien. Il serait très intéressant de savoir ce qu'on fait ailleurs. De plus, et c'est peut-être plus important encore, cela montrera que les députés, nos représentants élus, s'associent pour essayer de résoudre les problèmes auxquels nous nous heurtons dans ce domaine.

Je constate également qu'en Colombie-Britannique on a maintenant créé un ministère chargé de cette réglementation. Cet exercice qui a commencé ici, en Ontario, pourrait devenir très intéressant s'il était internationalisé; en effet, ils aimeraient beaucoup venir ici voir sur place ce que nous faisons.

**Le coprésident (M. Baldwin):** A ce sujet, madame Holt, je vous rappelle qu'hier en Chambre j'ai déposé une motion conformément au Règlement 43 de la Chambre. Je ne l'ai pas fait dans un esprit de partisannerie et je ne m'attendais d'ailleurs pas à ce qu'elle soit adoptée . . .

**M. Béchard:** Ce n'est pas moi qui ait dit «non».

**Le coprésident (M. Baldwin):** Non, vous n'avez pas dit «non»; je savais que vous ne le feriez pas.

## [Texte]

In it, I referred to the fact that in the United States they estimate that, next year, there will be \$100 billion spent because of excessive regulation. Now, we all recognize that there is need for some regulations but the estimate is that excessive regulation will cost the United States \$100 billion next year.

So the motion that I moved yesterday was a suggestion along your lines, that there be one Minister designated to act in connection with this issue of examination of regulations from the point of view of the government and that this Committee be given equal jurisdiction or co-jurisdiction to look at the issue as to the extent to which there are unnecessary regulations, the impact it has in small business and so on, and the possible cost—the cost in the economy. The article I read suggested that there was a full one percentage point in inflation brought about through unnecessary regulation—and of course the key word is “unnecessary”.

So from the views you have expressed, I think maybe the Committee might keep that before them and, in due course, we might make contact. Did you find out the name of their committees and the people to whom—?

**Mrs. Holt:** He is sending me their reports. I am going to look into the possibility of an exchange or certainly their coming up here to talk with us.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Would you make that available to the Committee?

**Mrs. Holt:** Yes, I will. Also he said he would give us the amendment that does put a stop on irresponsible and cruel interference with a citizen's rights. I tried to raise a motion of liability—or a question—in the House on that, though I did not get very far, asking if a civil servant who acted in a bullying way—“sadistic” is the word, but it was not the word I used—but in a bullying way, or irresponsibly or through neglect: I cannot remember but I was very careful. I was not as bad as I am here.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** You are never bad.

**Mrs. Holt:** Anyhow, I asked if they could be held liable in law, and, of course, I got a negative answer—or no answer—from the Minister of Justice at the time, who was Ron Basford. But at least that is the trend that the Americans are moving for and Carter accepted the amendment along that line, which was suspension of a public servant who abused his rights and privileges on the job. But he is going to send me all that material.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Hopefully, this Committee will be known as the cutting edge of “the Society for the Prevention of Cruelty to the Citizen.”

**Mrs. Holt:** That is not a bad name.

**Mr. Baker:** Mr. co-Chairman, I want to apologize to you for being late.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Thank you.

## [Traduction]

J'y rappelais que les États-Unis estimaient qu'une trop lourde réglementation leur coûterait l'année prochaine 100 milliards de dollars. Évidemment, nous savons tous qu'il faut des règlements, mais on pense que des règlements trop nombreux coûteront aux États-Unis 100 milliards de dollars l'année prochaine.

J'ai donc fait hier une proposition qui ressemble à la vôtre et selon laquelle un ministre serait désigné pour étudier la réglementation au nom du Gouvernement pendant que ce Comité aurait un pouvoir égal d'étudier dans quelle mesure certains règlements sont superflus, dans quelle mesure ils ont des répercussions sur les petites entreprises, etc., ainsi que des répercussions sur l'économie. D'après l'article que j'ai lu, un point du pourcentage de l'inflation serait dû à des règlements superflus . . . le mot important ici, était «superflus».

Ainsi, d'après ce que vous avez dit, le Comité pourrait y réfléchir et, le moment venu, prendre les mesures nécessaires. Avez-vous trouvé le nom du comité en question et les personnes auxquelles . . . ?

**Mme Holt:** Il m'envoie leurs rapports. Je vais étudier les possibilités d'échange et, en tout cas, voir s'ils peuvent venir ici discuter avec nous.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Vous communiquerez cela au Comité?

**Mme Holt:** Oui, certainement. Il a dit également qu'il nous donnerait l'amendement qui supprime la possibilité d'empêtrer de façon cruelle sur les droits des citoyens. A la Chambre, j'ai essayé de soulever une motion ou une question à propos de la responsabilité, mais cela n'a pas donné grand-chose; j'ai demandé si un fonctionnaire qui faisait preuve de rudesse—en fait, le terme exact est «sadisme» mais je ne m'en suis pas servi, je ne me souviens plus des termes exacts, mais j'ai fait très attention—un fonctionnaire qui faisait preuve d'irresponsabilité ou de négligence . . . en tout cas, je me suis nettement mieux exprimée que je viens de le faire.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Vous ne vous exprimez jamais mal.

**Mme Holt:** En tout cas, j'ai demandé si en droit ils pouvaient être tenus responsables et, bien sûr, on m'a donné une réponse négative, le ministre de la Justice de l'époque, Ron Basford, m'avait répondu que non. Quoi qu'il en soit, les Américains réagissent contre cela et M. Carter a accepté un amendement dans ce sens, c'est-à-dire offrant la possibilité de suspendre un fonctionnaire qui abuse de ses droits et priviléges dans l'exercice de ses fonctions. Il va m'envoyer toute la documentation à ce sujet.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Espérons que ce Comité prendra l'avant-garde de la «société pour la prévention de la cruauté envers le citoyen».

**Mme Holt:** Le titre est bien trouvé.

**Mr. Baker:** Monsieur le coprésident, je vous prie de m'excuser d'être arrivé en retard.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Merci.

## [Text]

In your absence, we dealt with the third report, the one dealing with . . .

**Mr. Baker:** I saw that as the first item and I was doing my best to get here—but I apologize.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Well, I thought I had a power of attorney from you. I know how your mind works on these things and when the question was put, we had you in mind as approving it.

**Mr. Baker:** Thank you very much.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Senator Lafond.

**Senator Lafond:** Mr. Chairman, I would just like to put one observation on record, that on some occasions Mrs. Holt was not as bad as she thinks she is here, but on some occasions she was also much better than she is here.

**Mrs. Holt:** Thank you very much.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Now, Mr. co-Chairman will you proceed with the . . .

**Mr. Baker:** Excuse me, sir, would you give me just a copy of what we have dealt with. I thought I would just take a look at that.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Oh yes.

**Mr. Baker:** Was it changed in any way?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** No.

**Mr. Baker:** Okay. Well, I know that, then.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, the first thing we have on our agenda this morning is CFAO 57-1, Regulations of the Footwear Quota Review Committee; SOR/77-1058 Import Control List, amendment; SOR/77-1059 General Import Permit No. 57. We have a letter from Mrs. Holt herself who raised this question, a letter of July 21, 1978, and a comment on it from our counsel dated October 11, all of which I think should be printed.

## [Translation]

En votre absence, nous nous sommes occupés du troisième rapport, celui qui traite de . . .

**M. Baker:** J'avais constaté que c'était le premier point à l'ordre du jour et j'ai fait tout ce que j'ai pu pour arriver à l'heure . . . En tout cas, je vous prie de m'excuser.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Eh bien, j'ai pensé que vous m'aviez donné une procuration. Je sais comment votre esprit fonctionne dans ce genre de situation et lorsque nous avons voté, nous avons pris pour acquis que vous étiez d'accord.

**Mr. Baker:** Merci beaucoup.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Sénateur Lafond.

**Le sénateur Lafond:** Monsieur le président, une observation qui me semble importante: il est arrivé que Mme Holt ne soit pas aussi mauvaise qu'elle pense l'avoir été aujourd'hui, mais il est arrivé également qu'elle soit bien meilleure.

**Mme Holt:** Merci beaucoup.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Maintenant, monsieur le coprésident, nous allons passer au . . .

**M. Baker:** Excusez-moi, vous voulez bien me passer un exemplaire de ce dont vous venez de discuter. J'aimerais bien y jeter un coup d'œil.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oh, oui.

**M. Baker:** L'avez-vous modifié?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Non.

**M. Baker:** Bien. Alors, je suis à jour.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Eh bien, le premier point à notre ordre du jour aujourd'hui, c'est l'OAFC 57-1, Règlement de la Commission de contingentement de la chaussure; DORS/77-1058, Liste de marchandises d'importation contrôlée; DORS/77-1059, Licence générale d'importation No. 57. Nous avons une lettre de Mme Holt elle-même qui a soulevé cette question; cette lettre est datée du 21 juillet 1978 et elle est accompagnée d'un commentaire de notre conseiller daté du 11 octobre; tout cela, je pense, doit être imprimé.

OTTAWA  
K1A 0A6  
July 21, 1978  
• 1125

OTTAWA  
K1A 0A6  
Le 21 juillet 1978

Mr. G. C. Eglington,  
Regulations and Other Statutory Instruments,  
c/o The Senate,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Thank you very much for your letter of July 17 regarding the Footwear Board.

I regret that the best we can do as elected representatives is "be political in our attack." However, as you suggest, the committee may protest the Export and Import Permits Act, originally designed for cold-war purposes.

Monsieur G. C. Eglington  
Règlements et autres textes réglementaires  
a/s Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 17 juillet concernant la Commission de contingentement de la chaussure.

Il est à regretter que tout ce que nous puissions faire en tant que représentants élus soit d'être «politiques» dans notre attaque. Toutefois, comme vous le sous-entendez, le Comité peut protester contre la Loi sur les licences d'exportation et d'importation initialement conçue pour la Guerre froide.

## [Texte]

I used a starred question in the House of Commons to get information on who is on that Board. I enclose a copy of that question. Is there nothing we can do to force it into the open?

When the Regulations and Statutory Instruments Committee sits again I hope this matter can be raised.

Thank you for the report.

Sincerely yours,

Simma Holt, M.P.  
Vancouver-Kingsway

**THE "REGULATIONS" OF THE FOOTWEAR QUOTA REVIEW COMMITTEE**

SOR/77-1058, Import Control List, amendment

SOR/77-1059, General Import Permit No. 57

C 55, 1225, Import Permit Regulations

October 11, 1978

Mrs. Holt raised the "regulations" of the Footwear Quota Review Committee at the Committee's meeting of 22nd June 1978.

By SOR/77-1058, Import Control List, amendment, import controls were placed on the following items of footwear:

"Men's and Boys', Women's and Girls', Children's and Infants' footwear other than rubber, canvas or waterproof plastic footwear and other than downhill ski boots, whether fully or partially manufactured"

The effect of placing these items on the Import Control List pursuant to section 5 of the Export and Import Permits Act is that importation is forbidden except under permits. Permits are of two kinds. Under section 8 of the Act, the Minister may issue an individual permit to any resident of Canada permitting him to import controlled goods in such quantity, of such quality, from such places or persons and subject to such other terms and conditions as the Minister specifies in the permit or as are laid down in regulations made by the Governor-in-Council. Under section 12(c) of the Act, the Governor in Council may make regulations in effect setting up a general permit system. Under the Import Permit Regulations, General Import Permit No. 57 was issued on 1st December 1977 as SOR/77-1059. As will be seen from a ready of General Import Permit No. 57, the categories of unrestricted imports of controlled footwear are quite limited.

For general commercial purposes an importer must rely on an individual permit under section 8 of the Act, which reads:

## [Traduction]

Je me suis servie d'une question marquée d'un astérisque à la Chambre des communes pour obtenir des renseignements sur les personnes faisant partie de cette Commission. Vous trouverez ci-joint un exemplaire de cette question. N'y a-t-il pas moyen de l'exposer au grand jour?

Lorsque le Comité des règlements et autres textes réglementaires siégera de nouveau, j'espère que le sujet sera abordé.

Je vous remercie du rapport que vous m'avez fait parvenir.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le député de Vancouver-Kingsway  
Simma Holt

**LE «RÈGLEMENT» DE LA COMMISSION DE CONTINGENTEMENT DE LA CHAUSSURE**

DORS/77-1058, Liste de marchandises d'importation contrôlée, Modification

DORS/77-1059, Licence générale d'importation n° 57

C 55, 1225, Règlement sur les licences d'importation

Le 11 octobre 1978

Mme Holt a soulevé la question du «règlement» de la Commission de contingentement de la chaussure lors de la séance du 22 juin 1978 de ce Comité.

Aux termes de la modification apportée à la Liste des marchandises d'importation contrôlée du DORS/77-1058, l'importation des types suivants de chaussures a été soumises à un contrôle:

«Les chaussures pour hommes et garçons, femmes et filles, enfants et bébés, autres que celles en toile, en caoutchouc ou en plastique à l'épreuve de l'eau et autres que les bottes de ski alpin, qu'elles soient fabriquées entièrement ou en partie.»

Le fait d'ajouter ces types de chaussures sur la liste de marchandises d'importation contrôlée, conformément à l'article 5 de la Loi sur les licences d'importation et d'exportation, a eu pour résultat d'interdire leur importation sauf si on détient une licence. Il existe deux types de licences. Aux termes de l'article 8 de la loi, le ministre peut délivrer à tout résident du Canada une licence l'autorisant à importer «des marchandises comprises dans une liste de marchandises d'importation contrôlée, en la quantité et de la qualité... des endroits ou des personnes et sous réserve des autres stipulations et conditions» qu'il précise dans la licence ou qui figurent dans le règlement établi par le gouverneur en conseil. En vertu de l'alinéa 12 c) de la loi, le gouverneur en conseil peut établir des règlements instituant un système général de délivrance de licences. Aux termes du Règlement sur les licences d'importation, la licence générale d'importation n° 57 a été publiée le 1<sup>er</sup> décembre 1977 sous la forme du DORS/77-1059. Comme la lecture de la licence générale d'importation n° 57 le montre, les catégories de chaussures contrôlées dont l'importation n'est pas contingente sont assez restreintes.

A des fins commerciales d'ordre général, un importateur doit se fonder sur l'article 8 de la loi concernant les licences individuelles qui est ainsi libellé:

## [Text]

"8. The Minister may issue to any resident of Canada applying therefor a permit to import goods included in an Import Control List, in such quantity and of such quality, by such persons, from such places or persons and subject to such other terms and conditions as are described in the permit or in the regulations."

The regulations referred to are the Import Permit Regulations of 1954, now found in the 1955 Consolidation, page 1225. These regulations are themselves quite brief and their substance is simply that the granting of a permit lies in the Minister's discretion. Obviously behind such a simple front there lies a complex administrative machinery which, in the case of controlled footwear, evidently entails a system of changeable quotas for importers. The review of quotas is evidently carried out from year to year by a Footwear Quota Review Committee which operates vis-à-vis the footwear importing and retailing industry by a system of "Notices to Importers," the current numbers of which were supplied on request by the Department of Industry, Trade and Commerce. The allocation and size of quotas is obviously considered to be a matter of policy.

Mrs. Holt's questions about the operations of the Quota Review Committee suggested a certain arbitrariness and tardiness in operation, matters on which she may wish to elaborate.

So far as the Standing Joint Committee's jurisdiction is concerned, it should be noted that:

1. The Import Permits Regulations, which might be thought to include several questionable features, are not within the Committee's mandate, having been made long before 1st January 1972.

2. To the extent that the Department of Industry, Trade and Commerce or the Quota Review Committee have rules which are applied in the allocation and the setting of the size of quotas, no ascertainable instruments or legal rules would seem to be involved. Matters of policy are left to the government by the Act and an administrative machinery has been set up by it to execute the policy decided upon within the context of the power to control imports.

3. It might well be thought that some regular machinery should be set up under the Export and Imports Permits Act governing the granting and review of import quotas, since the Act is now habitually used, after the 1971 amendments, as an instrument of economic regulation, although it was originally drafted to deal with much more limited matters. If import controls have come to stay, it may be that a set of rules more elaborate than set out in the present short Act and brief Regulations is necessary, so that importers will know what they face and have a known procedure to follow.

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, CFAO 57-1 is a statutory instrument in its own right.

## [Translation]

«8. Le Ministre peut délivrer à tout résident du Canada qui en fait la demande une licence d'importer des marchandises comprises dans une liste de marchandises d'importation contrôlée, en la quantité et de la qualité, par les personnes, des endroits ou des personnes et sous réserve des autres stipulations et conditions que décrivent la licence ou les règlements.»

Le règlement auquel on se réfère est le Règlement sur les licences d'importation de 1954, qui se trouve actuellement à la page 1225 de la Codification de 1955. Ce règlement est assez bref et précis, en substance, que le Ministre a toute liberté d'agir pour décerner de telles licences. Il est manifeste que cette façade toute simple dissimule un mécanisme administratif complexe qui, dans le cas des chaussures soumises à un contrôle, comporte évidemment un système de contingentement variable pour les importateurs. L'examen de ces contingents est effectué chaque année par une Commission de contingentement de la chaussure qui communique avec les importateurs et les détaillants de l'industrie de la chaussure au moyen d'un système d'avis aux importateurs dont le nombre actuel a été fixé à la demande du ministère de l'Industrie et du Commerce. La répartition et l'importance des contingents sont considérés, de toute évidence, comme donnant matière à décisions.

Les questions de M<sup>me</sup> Holt concernant le fonctionnement de la Commission de contingentement laissaient entendre que ce fonctionnement était arbitraire et qu'on tardait trop à agir. Il se pourrait qu'elle désire examiner ces points plus en détail.

En ce qui concerne la compétence du Comité permanent mixte, il importe de souligner ce qui suit:

1. Le Règlement sur les licences d'importation, dont on pourrait dire qu'il contient plusieurs points contestables, n'est pas référé à l'examen du Comité étant donné qu'il a été établi bien avant le 1<sup>er</sup> janvier 1972.

2. Dans la mesure où le ministère de l'Industrie et du Commerce ou la Commission de contingentement ont établi des règles qu'ils appliquent en répartissant les contingents et en déterminant leur importance, aucun instrument ou règle juridique vérifiable ne semblerait être concerné. La loi laisse au gouvernement le soin de prendre les décisions voulues et un mécanisme administratif a été créé par ce dernier pour les mettre à exécution dans les limites du pouvoir qu'il possède de contrôler les importations.

3. Il y aurait tout lieu de penser qu'un mécanisme régulier devrait être établi en vertu de la Loi sur les licences d'exportation et d'importation régissant l'octroi et l'examen des contingents d'importation. En effet, depuis sa modification en 1971, on se sert généralement de cette loi comme instrument de réglementation économique, bien qu'elle ait été rédigée à l'origine pour traiter de questions beaucoup plus limitées. Si les importations ont continué à être contrôlées, c'est peut-être qu'il est nécessaire d'établir un ensemble de règles plus détaillées que celles qui figurent dans la loi et la réglementation abrégées actuelles pour que les importateurs sachent à quoi s'attendre et disposent d'une marche à suivre.

**M. Eglington:** Monsieur le président, l'OAFC 57-1 est un texte réglementaire à part entière.

**[Texte]**

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh!

**Mr. Eglington:** It concerns the social insurance numbers and military mail.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh, sorry, I do not think I have that before me, have I? Oh, yes, yes. Is that the one about the postal business?

**Mr. Eglington:** That is right.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I thought we had already dealt with that.

**Mr. Eglington:** No, we did not do it last week.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh. Well then, let us start back at square one.

**Mr. Eglington:** If I might explain, Mr. Chairman, there is a very large body of statutory instruments made under or pursuant to the National Defence Act. They occupy about 15 feet of shelving space and they are only the ones that we decided to take. There is a considerable other body that would take a truck to deliver: the Queen's regulations and orders, and then, descending in the hierarchy, the next level of the administrative orders of the Canadian Armed Forces.

When the matter of the social insurance number on the mail was raised in the House, I looked into this matter and CFAO 57-1 deals with the addressing of mail to serving members of the forces overseas or at sea. And CFAO 57-1 Annex A, requires the use of the social insurance number for mail addressed to members of the forces overseas or at sea.

The social insurance number is simply the successor to the old regimental and fleet numbers, and the decision was taken when the forces were amalgamated to have a common numbering system. And since members of the forces were required to memorize their social insurance number for pay purposes, it was decided to use the insurance number for military purposes as well.

The insurance number is used with the overseas address in the same way that the regimental and fleet numbers were used during wartime. So it was put in the CFAO, no social insurance number is required for the addressing of military mail inside Canada. The stamp that was used in the office at Halifax that said, Return to sender; no social insurance number, I am assured was an unauthorized stamp and is being destroyed. The only requirement for the use of the number is as is laid out in CFAO 57-1

Now, it may or may not be fortunate or unfortunate that regimental numbers gave place to social insurance numbers, but that is the explanation.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Senator Lafond.

**Senator Lafond:** It seems to me that the explanation is perfectly valid. Having been subjected for a good number of years to one and even to a change in regimental number where you have to remember all those, for purposes of the armed forces overseas, I cannot get exercised about that. It means that those members of the armed forces, when they are

**[Traduction]**

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oh!

**M. Eglington:** Il porte sur les numéros d'assurance sociale et le courrier militaire.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oh, désolé, je crois que je n'ai pas cela, n'est-ce pas? Oh, oui, oui. C'est cette histoire de poste?

**M. Eglington:** Exactement.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je croyais que nous avions déjà réglé cette question.

**M. Eglington:** Non, nous ne l'avons pas fait la semaine dernière.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oh. Dans ce cas, revenons-en au début.

**M. Eglington:** Si vous le permettez, monsieur le président, je vais vous expliquer ce dont il s'agit. Il existe toute une série de textes réglementaires qui sont faits dans le cadre de la Loi sur la Défense nationale ou qui en relèvent. Ces textes occupent environ 15 pieds d'étagères et sont les seuls que nous ayons décidé d'étudier. Il y en a d'autres, mais il faudrait un camion pour les transporter: Les règlements de la Reine puis, en descendant dans la hiérarchie, les ordres administratifs des forces armées canadiennes.

Lorsque la question des numéros d'assurance sociale sur le courrier a été soulevée en Chambre, j'ai étudié cette question et l'OAFC 57-1 traite du courrier adressé aux membres des forces armées stationnés à l'étranger ou en mer. L'OAFC 57-1, annexe A, exige que le courrier adressé aux membres des forces armées stationnés à l'étranger ou en mer porte le numéro d'assurance sociale.

Le numéro d'assurance sociale remplace tout simplement les anciens numéros de régiments et de flottes; ce changement fut décidé lorsque les forces furent regroupées sous un système unique de numérotage. Puisque les membres des forces armées devaient déjà savoir de mémoire leur numéro d'assurance sociale pour toucher leur solde, on décida d'utiliser le même numéro à des fins militaires.

Les numéros d'assurance sociale servent à adresser le courrier à l'étranger exactement comme les numéros de régiments et de flottes en temps de guerre. On a donc mentionné dans l'OAFC que le numéro d'assurance sociale devait figurer sur le courrier militaire venant du Canada. On me dit que le tampon qui a été utilisé par le bureau d'Halifax et qui portait la mention «retour à l'expéditeur; pas de numéro d'assurance sociale» n'était pas un tampon officiel et a été détruit. Le seul cas où le numéro doit être utilisé est prévu par l'OAFC 57-1.

Maintenant, l'idée de remplacer les numéros de régiments par les numéros d'assurance sociale est peut-être bonne ou peut-être mauvaise mais en tout cas, voilà l'explication.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Sénateur Lafond.

**Le sénateur Lafond:** Cette explication me semble parfaitement justifiée. Moi qui ai dû me souvenir d'un numéro, et même de plusieurs à cause de changement du numéro de régiment, et cela, pendant pas mal d'années, je trouve que c'est une excellente chose. Les membres des forces armées stationnés à l'étranger n'auront plus maintenant qu'à se souvenir d'un

**[Text]**

overseas, have only to deal with one number instead to having to deal with two. God knows, there are a slew of others for hospital insurance and this, that and the other thing, and if one is eliminated it is a service to them.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Any further discussion of this? I think we may consider it closed.

And now we can get on to that other thing that I wrongly took up first, the Footwear Quota Review Committee. So far, I have already stated what those things were and I have suggested they should be printed. And now it is open to members of the Committee to comment on the documents that we have before us.

**Mr. Béchard:** I would like to know first from Mrs. Holt if she received an answer to her question of June 14.

**Mrs. Holt:** No, I did not and I had it reprinted on the orders in the new session. As far as I know there is no answer, but I have been away so I will have to check. But I must say that the letter from—if I may, it is my turn—the report here makes what has happened in the West—and I do not know about other parts of Canada—even more serious because the statement is here that:

• 1130

...the Minister may issue an individual permit to any resident of Canada ...

And perhaps the Co-Chairmen can answer or understand the regulations better than I do, or our lawyer, Mr. Eglington, can answer it better and explain why it is. And I have had many, many cases I have been involved in. I have almost become the B.C. ombudsman, shoe quotas, because our caucus, our members could not handle all the cases and they channelled them through me. It says in about paragraph 4:

...the Minister may issue an individual permit to any resident of Canada ...

And I have appealed cases directly to the Minister. He has reversed the arbitrary decision of the quota board.

For example, I will give one case which I may have mentioned here before. A company, a very good Canadian company that is the biggest buyer of Canadian shoes west of Toronto, required 33,000 pairs of imported shoes. It has six stores and was expanding to a seventh, which was cancelled out because of the quota board decisions. The seventh store, which was to go into Victoria, was dropped. But, in either case, they were given ... The Minister agreed to 30,000 rather than 33,000 pairs, and the Shoe Quota Board said no, 9,000. After the Minister reversed the order, the Shoe Quota Board cut it down to 7,000, as if to say that both the Minister and myself were running it.

Now, I do not see anywhere in the regulations—and maybe Mr. Eglington can help on that—that they have that right to

**[Translation]**

seul numéro au lieu de deux. Dieu sait que ce ne sont pas les numéros qui manquent, assurance-maladie, etc., et c'est leur rendre service que d'en supprimer un.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Avez-vous quelque chose à ajouter? Je pense que la question est réglée.

Maintenant, nous pouvons passer à cet autre sujet par lequel j'ai failli commencer: la commission de contingentement de la chaussure. Je vous ai déjà fait savoir de quoi il s'agissait et j'ai pensé qu'il fallait imprimer ces documents. Maintenant, c'est à vous de dire ce que vous pensez de ce que nous avons sous les yeux.

**M. Béchard:** Pour commencer, j'aimerais que Mme Holt nous dise si elle a reçu une réponse à sa question du 14 juin.

**Mme Holt:** Non, et j'ai demandé qu'elle soit réimprimée au feuilleton de la nouvelle session. Que je sache, il n'y a pas eu de réponse, mais comme j'ai été absente, je vais vérifier tout de même. Mais je dois dire que cette lettre—permettez, c'est mon tour—le rapport explique que ce qui s'est passé dans l'Ouest—and je ne suis pas au courant de la situation dans d'autres régions du Canada—and précise que c'est encore plus grave; en effet, je lis que:

... le ministre peut délivrer à tout résidant du Canada ... une licence individuelle ...

Le coprésident, et peut-être notre conseiller, M. Eglington, comprendront peut-être mieux que moi ce règlement et pourront nous en expliquer la raison. Pour ma part, j'en connais de très nombreux exemples. Je suis presque devenue l'ombudsman de la Colombie-Britannique en matière de contingentement de la chaussure, car notre caucus, nos membres lorsqu'ils ne pouvaient pas faire face à toutes les demandes me les envoyait. On lit au paragraphe 4:

Le ministre peut délivrer à tout résidant du Canada une licence individuelle ...

Pour certains cas, j'ai fait appel directement au ministre. Il a annulé la décision arbitraire de la Commission de contingentement.

Je vais vous donner l'exemple d'un cas dont je vous ai peut-être déjà parlé. Une compagnie, une excellente compagnie canadienne, le plus gros acheteur de chaussures à l'ouest de Toronto, avait besoin de 33,000 paires de chaussures importées. Cette compagnie a six magasins et devait en ouvrir un septième qui n'a jamais été ouvert à cause des décisions de la Commission de contingentement. Le septième magasin, qu'on voulait installer à Victoria, a été abandonné. Mais dans tous les cas, on leur a donné ... Le ministre a approuvé 30,000 paires au lieu de 33,000 et la Commission de contingentement de la chaussure a dit non: 9,000. Après que le ministre ait eu annulé la décision, la Commission de contingentement de la chaussure a baissé sa décision à 7,000 comme si elle voulait prouver que ce n'était ni le ministre, ni moi-même qui commandions.

Maintenant, nulle part dans la réglementation—and M. Eglington pourra peut-être m'aider—je ne vois rien qui leur

## [Texte]

make those final decisions, or if that Section 8 that you refer to gives them "unspecified powers", at the bottom of the page, if that is the way they have taken such great power to themselves.

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, it is a little difficult to answer that question because we do not have all the facts. All I can really say in answer to it is that the Minister issues the permit. There is power under the act to make regulations governing the terms and conditions that go in the permits. That power has not been used very liberally, with the result that the conditions that are imposed in a permit are in the Minister's discretion.

The Whole review system and quota system appears simply to be an administrative mechanism built upon the Minister's discretion under the act and the regulations. Now if it is in fact true that the Minister decided one thing and the quota board has disobeyed that decision or made some decision of its own, then that means either that the Minister reconsidered his reconsideration and changed his mind, or that the Minister, I suppose, does not know what the quota board has done.

But as far as the law is concerned, as your present adviser I would have to say that the whole thing is in the Minister's discretion. And if he makes a decision, and that decision is not carried through properly within his department, that is a matter for the Minister to ensure that his will is obeyed.

**Mrs. Holt:** Well, are you satisfied that the old and original law on which the quota board was built is acceptable? Should it not be changed?

**Mr. Eglington:** Well, my own personal opinion, Mr. Chairman to Mrs. Holt, is that the whole thing is totally unsatisfactory, and that this is yet another example of an attempt to run a very, very important and controversial matter—in this case import controls and quotas—under a skeletal act and to do it not even through regulations but through administrative discretion.

It is the same something that, just by accident, comes up next on the agenda, the National Lottery Regulations. The National Lottery—Loto Canada—is being run under a vote in the estimates and on practically no legislative framework. And this whole modern system of economic control is likewise being run with practically no legislative foundation. But that, of course, is a political matter.

• 1135

**Mrs. Holt:** Coming back to what we discussed earlier, Mr. Joint Chairman, about the cost of the American which must be relative here, what was the statement, how many billions of dollars for regulation?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** It was \$100 billion for next year.

**Mrs. Holt:** One hundred billion dollars for regulation. Is there no way this Committee can move towards having law written and no regulations or nearly no regulations?

## [Traduction]

donne le droit de prendre ces décisions définitives, à moins qu'il ne s'agisse de l'article 8 dont vous avez parlé et que cet article ne leur donne des pouvoirs non précisés en bas de la page. C'est peut-être en vertu de cela qu'ils ont pris ce pouvoir considérable.

**Mr. Eglington:** Monsieur le président, c'est une question à laquelle il est un peu difficile de répondre car nous ne connaissons pas tous les faits. Tout ce que je peux vous dire, c'est que le ministre émet une licence. C'est le pouvoir prévu par la Loi d'adopter des règlements régissant les termes et conditions des licences. C'est un pouvoir auquel on n'a pas tellement fait appel si bien que le ministre décide des conditions qui figurent dans une licence.

Tout le système de révision et de contingentement apparaît comme un mécanisme administratif fondé sur la discréption du ministre conformément à la Loi et à la réglementation. Maintenant, il est exact que le ministre a pris une décision et que la Commission de contingentement a désobéi, ou du moins pris une décision différente; cela peut signifier que le ministre a réétudié la question et changé d'avis ou encore que le ministre n'est pas au courant de ce qui a été fait par la Commission de contingentement.

Mais tout ce que je peux vous dire pour l'instant, en ma qualité de conseiller, c'est qu'en droit, toute cette affaire repose entre les mains du ministre. S'il prend une décision et que cette décision n'est pas appliquée par son ministère, c'est à lui de s'assurer qu'il est obéi.

**Mme Holt:** Et vous pensez que l'ancienne loi, la première loi qui régissait la Commission de contingentement, est toujours valable? Ne faudrait-il pas la changer?

**Mr. Eglington:** Personnellement, monsieur le président, madame Holt, j'estime que toute cette affaire est très peu satisfaisante, qu'une fois de plus on essaie de régir un secteur très important et très controversé, dans ce cas celui des contrôles et contingentements sur les importations—en vertu d'une loi très schématique, et ce, sans même s'aider d'une réglementation, mais simplement par discréption administrative.

On retrouve le même cas dans le point suivant de notre ordre du jour, c'est d'ailleurs un hasard, il s'agit de la réglementation sur la loterie nationale. La loterie nationale, Loto Canada, est régie par un crédit du budget avec pratiquement aucun cadre législatif. De même, tout ce système moderne de contrôle administratif fonctionne pratiquement sans le moindre fondement législatif. Mais évidemment, il y a ici des considérations politiques.

**Mme Holt:** Je reviens à ce que nous avons mentionné plus tôt, monsieur le coprésident: les coûts élevés des règlements aux États-Unis. Combien de milliards de dollars y sont affectés aux règlements?

**Le coprésident (M. Baldwin):** La somme prévue pour l'an prochain est de 100 milliards de dollars.

**Mme Holt:** Cent milliards de dollars pour des règlements. Ne serait-il pas possible que le comité songe à faire rédiger les lois sans règlements, ou avec très peu de règlements?

[Text]

**Mr. Béchard:** (Inaudible.)

**Mrs. Holt:** Why is that impossible? Let the law be written carefully and cautiously and specifically so that people are not dominated by whim of these bureaucrats way out in the field. It is like China. They have the village bureaucrats deciding who is going to have the benefit of family re-unification and Huang Hua, the Secretary of State, cannot do a thing about it. We are almost in the same thing. You say that it is administrative discretion. That is very dangerous I would think.

**Mr. Eglington:** It would, of course, be open to the Committee to report to the Houses that it is aware, based upon SOR/77-1058 and SOR/77-1059, that there has been created a large structure in which discretion seems to play an inordinate part, and draw to the attention of the Houses that the whole industry is being regulated on such a narrow foundation.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I assume, Mr. Co-Chairman, that if we were to get, for the purposes of studying this issue, the kind of broad terms of reference which I mentioned, this would certainly be one of the things to which we would be directing our attention. We operate within a very narrow framework based on the definition under the Statutory Instruments Act which is something which we have referred to in our reports before. Hopefully, in our next report we could once again bring that up and possibly have it debated and discussed so that our concern is noted. That would be, at least, a beginning. The other part would be the securing of a sort of wide power to examine this issue. I think what you have brought up is a clear illustration of it where the property, life and health of the citizen is involved by administrative discretion or bureaucratic judgment. What should be done, what can be done, what powers could this Committee or some other committee have to examine that? At the moment there is nothing. I think our counsel has made that quite plain. You have illustrated the dangers which exist. At the moment Parliament can do very little about it. This Committee might make some recommendations and if, per chance, we get the terms of reference that have been brought up, then we would have a very strong handle to grasp, to examine this and a great many other issues which are related.

**Mrs. Holt:** If I might just add one comment, I will not prolong this, I would wish that the drafting committee of this, I think, most important committee of Parliament would think towards that end and if necessary collect evidence with the help of every member of Parliament because every member of Parliament has cases where there has actually been death, there has been suicide, there have been criminal charges laid. Recently in Vancouver the criminal courts in an arbitrary and vicious case against an artist out there, Jack Shadbolt, censored the Department of National Revenue for its (inaudible). I would hope that maybe the drafting committee can consider how far we can go in this regard to have a report that includes case studies of what is happening in Canada. I appreciate very much this matter being brought up as an example of public abuse.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Baker.

[Translation]

**M. Béchard:** (Inaudible.)

**Mme Holt:** Pourquoi est-ce impossible? Il faudrait que la loi soit rédigée soigneusement, précisément, afin que la population ne soit pas à la merci des caprices de ces bureaucrates. C'est la même chose en Chine. Il y a dans les villages des bureaucrates qui décident quelles familles seront réunies et Huang Hua, le secrétaire d'État ne peut rien faire. C'est presque la même situation. Vous dites que l'administration peut exercer cette discrétion. C'est très dangereux à mon avis.

**Mr. Eglington:** Le comité pourra décider de faire rapport aux Chambres, en se fondant sur les documents DORS/77-1058 et DORS/77-1059, qu'à son avis on a créé une organisation très importante, au sein de laquelle les pouvoirs discrétionnaires jouent un rôle démesuré. Le comité pourrait attirer l'attention de la Chambre sur le fait que toute l'industrie est réglementée à cause de cela de façon très étroite.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Monsieur le coprésident, je suppose que si nous obtenions, pour étudier cette question, le mandat plus général auquel je faisais allusion, ce pourrait être un des sujets que nous examinerions. Nous travaillons dans un cadre très étroit qui est fondé sur la définition contenue dans la loi sur les textes réglementaires, nous l'avons déjà souligné dans nos rapports. Nous espérons le mentionner de nouveau dans notre prochain rapport pour que la question soit débattue et qu'on tienne compte de nos préoccupations. A tout le moins, ce serait un début. Il faudrait ensuite obtenir le pouvoir plus étendu pour étudier la question. Ce que vous nous avez dit illustre de façon très claire que les biens, la vie et la santé des citoyens sont influencés par la discréption exercée par l'administration ou par le jugement de la bureaucratie. Que pouvons-nous faire, quels pouvoirs ce comité ou d'autres ont-ils pour étudier la question? Pour le moment, il n'y en a pas, le conseiller l'a dit très clairement. Vous nous avez dit que le danger existait, et le Parlement, pour l'instant, ne peut pas faire grand chose. Le comité peut présenter des recommandations et si, par bonheur, nous obtenons le mandat préconisé, nous aurions les outils qu'il nous faut pour examiner ceci et bien d'autres questions pertinentes.

**Mme Holt:** Permettez-moi d'ajouter quelque chose, je ne veux pas prolonger le débat, mais j'espère que le comité de rédaction, qui est le plus important, à mon avis, travaillera dans ce sens et recueillera les témoignages nécessaires, afin d'aider chaque député. Tous les députés pourraient vous citer des cas où il y a eu mort, suicide, ou poursuite au criminel. Les cours d'assises à Vancouver ont récemment censuré le ministère du Revenu national pour son (inaudible) dans des poursuites arbitraires et haineuses, contre un artiste de la région, Jack Shadbolt. Le comité de rédaction pourrait peut-être voir dans quelle mesure nous pouvons inclure dans le rapport une étude des cas qui se présentent au Canada. J'aimerais bien que ce soit fait, afin de mettre en lumière ces abus.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Baker.

## [Texte]

**Mr. Baker:** I have (inaudible) from the point of view of the matter raised by Mr. Baldwin, the ability that we all hope that this Committee would have with respect to the regulatory process in the matters we have discussed earlier. We look at the regulatory process under particular bills which may have an effect on the kind of situation that Mrs. Holt is mentioning. I feel that I should say that when we have cases of what one might call administrative bullying by the Public Service of Canada, they are probably the exceptions rather than the rule in terms of the operation of the Public Service of Canada. And I think it is important that we make it clear that it is to those exceptions that the energies of the Committee would be directed.

• 1140

I really wanted to say that so that it would be clear to the Committee as to what my view is with respect to the Public Service. I hear of Public Service horror stories too, which horrify me from time to time. But I also hear, unfortunately to the lesser extent, because they are not dramatic and they are not brought forward, stories of where members of the Public Service go the second mile. I think it is those who do not go the second mile to whom the energies of parliamentarians and the Committee should be directed.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I think most of the bureaucrats and public servants are like the public, most of us are free from sin; a few commit sin and some of those who commit it get caught. Those are the people we are looking at.

**Mrs. Holt:** To clarify any impression I have left, I have found that the Public Service are just as concerned about this . . .

**Mr. Baker:** I agree.

**Mrs. Holt:** . . . situation as we are. In Proposition 13 in the United States—I think I mentioned this before—90 per cent of the public service voted for that proposition. I find that probably 1 per cent cause 99 per cent of my problems on my job and the other 99 per cent of the public service solve them.

**Mr. Baker:** I know exactly what you mean.

**Mrs. Holt:** I would hate them to think that I was attacking the public service.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Anything else on this?

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, I take it for granted that under the present terms of reference this Committee has no power to deal with this Export and Import Permits Act, or at least in proliferation of controls and quotas and so forth under it. But is there any reason why we should not call attention in a report to Parliament in fact that we have reviewed this? We have no legal power or guidelines to enable us to deal with it, but we are informing Parliament this situation exists.

To me it is a very serious situation. It certainly flies in the teeth of what the purpose of this Committee surely is, and that is to have government by open manner—if not by Parliament itself, which can not deal with everything, at least by regula-

## [Traduction]

**M. Baker:** J'ai (inaudible) quant à la question qu'a soulevée M. Baldwin, car nous espérons tous que le comité aura la possibilité de se servir du processus de réglementation, pour ces questions que nous avons discutées plus tôt. Certains projets de lois contiennent ce processus de réglementation qui pourrait affecter le genre de situation que mentionne Mme Holt. Ce pourrait peut-être être le cas, à mon avis, lorsque la Fonction publique du Canada exerce des pressions administratives, mais c'est probablement l'exception plutôt que la règle générale à la Fonction publique. Il est important de souligner très clairement que c'est à ces exceptions que le Comité va se consacrer.

Je voulais que mon opinion concernant la Fonction publique soit exprimée de façon très claire ici. J'entends de temps à autre des histoires horribles concernant la Fonction publique et cela m'effraie. Mais j'ai évidemment entendu parler, moins souvent peut-être, car ces histoires sont moins dramatiques et bien souvent on les passe sous silence, que des membres de la Fonction publique se sont dévoués sans compter. Je crois que les parlementaires devraient s'occuper surtout de ceux qui ne font pas ces efforts particuliers.

**Le coprésident (M. Baldwin):** La plupart des bureaucrates et des fonctionnaires font comme tout le monde, la plupart d'entre nous n'avons pas péché. Quelques-uns en commettent et certains sont pris. C'est ceux là que nous voyons.

**Mme Holt:** Je ne voudrais pas laisser une mauvaise impression, je me suis rendu compte que la Fonction publique est aussi inquiète que nous . . .

**Mr. Baker:** Je suis d'accord.

**Mme Holt:** . . . de ces situations. Je crois l'avoir dit plus tôt, 90 p. 100 de la Fonction publique aux États-Unis ont voté pour la proposition 13. Je me rends compte que le 1 p. 100 est parfois responsable des 99 p. 100 de mes difficultés à mon travail, et à la Fonction publique ce sont les 99 p. 100 qui solutionnent ces problèmes.

**Mr. Baker:** Je sais exactement ce que vous voulez dire.

**Mme Holt:** Je n'aimerais pas du tout donner l'impression que j'attaque la Fonction publique.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Y a-t-il autre chose à ce sujet?

**Mr. Brewin:** Monsieur le président, je tiens pour acquis qu'en vertu de son mandat actuel, le comité ne peut rien faire quant à la Loi sur les licences d'importation et d'exportation, ou du moins quant à la prolifération des contrôles et des contingements notamment. Mais pourquoi ne pourrions-nous pas porter à l'attention du Parlement dans un rapport le fait que nous avons examiné la question? Nous n'avons pas le pouvoir juridique ni de directive nous permettant de nous en occuper, mais nous pouvons informer le Parlement de cette situation.

Quant à moi, je trouve que la situation est très sérieuse. C'est certainement pour cela que le comité existe, pour aborder franchement la question d'un gouvernement franc et ouvert, sinon avec le Parlement lui-même, puisque ce dernier,

## [Text]

tion, which is subject to some scrutiny. And here is a tremendous field; a very controversial one, I may say, because with the present depressed condition of some of the industries—it is not only this industry, it is going to be all sorts of other industries—concerned, the restrictive projective devices that are going to be used are going to be proliferating, in my judgment. And therefore I think it is important that we raise the issue, even though we acknowledge that we cannot solve it, so that perhaps Parliament will take some notice.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I rather sympathize with what Mr. Brewin has just been saying and I think that our Counsel also suggested something of the sort. I should be inclined to offer the suggestion that the steering committee might look at this and perhaps draw up something of the kind that Mr. Brewin has just suggested for presentation to the Committee. Does that suggestion meet with some favour, or should it just be dropped into the wastebasket?

**An hon. Member:** No.

• 1145

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well then, I think we may conclude that perhaps the Steering Committee might attempt to draw up some report of the kind that Mr. Brewin has suggested and bring it back to this Committee for decision.

Is it agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The next thing we have is a clutch of SORs, three of them: SOR/76-364, SOR/77-521 and SOR/77-668, National Lottery Regulations, amendments. These were before the Committee on June 8, 1978, and we have here a letter from Mr. Eglington to Loto Canada Incorporated of June 19, that is, and a reply of July 18 from the lottery official, Mr. G. Miville-Deschénes, and then a letter from Mr. Eglington of July 26, to Mr. G. Miville-Deschénes, and a reply of August 11, from Mr. Miville-Deschénes. I suppose all that should be printed? I think so.

June 19, 1978

F. Tremblay, Esq.,  
Corporate Secretary,  
Loto Canada Inc.,  
255 Albert Street,  
Kent Square,  
11th Floor,  
Ottawa, K1A 1C5.

Dear Mr. Tremblay:

Re: SOR/76-364, 77-521 & 77-668, National Lottery Regulations, as amended.

The Committee considered the above Regulations on 8th instant.

Attention was paid to Section 10 as amended by SOR/77-521. The second condition specified could prove vexatious, especially to a thin skinned million dollar winner. The Com-

## [Translation]

ne peut pas traiter de toutes les questions, du moins par une réglementation qui peut faire l'objet d'un examen. Le champ est très vaste, il est très controversé, car à cause de la triste situation actuelle de certaines industries . . . non seulement cette industrie-ci, mais d'autres également . . . les mécanismes de protection limités qui sont utilisés seront de plus en plus nombreux à mon avis. Par conséquent, il est important de soulever la question, même si nous reconnaissions ne pouvoir la gérer, afin que le Parlement peut-être en tienne compte.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je prête un oreille sympathetic aux propos de M. Brewin et notre conseiller a proposé, je crois, quelque chose du même genre. Je serais porté à proposer que le comité directeur examine la question afin d'élaborer une solution du genre de celle qu'a présentée M. Brewin au comité. Êtes-vous en faveur, ou voulez-vous que nous jetions tout cela au panier simplement?

**Une voix:** Non.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous pourrions peut-être dire en terminant que le comité directeur essaiera de rédiger un rapport comme M. Brewin a suggéré et le comité décidera à la lumière de ce rapport qui lui sera présenté.

Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous avons ici une série de documents DORS, 3 DORS/76-364, DORS/77-521 et DORS/77-668, Règlement sur la loterie nationale, modifié. Ces documents ont été étudiés en comité le 8 juin 1978. Nous avons d'abord une lettre que M. Eglington a adressée à Loto-Canada Incorporée, le 19 juin, une réponse de M. G. Miville-Deschénes de Loto-Canada en date du 18 juillet, une autre lettre de M. Eglington à M. G. Miville-Deschénes le 26 juillet et la réponse du 11 août de M. Miville-Deschénes. Je suppose que tous ces documents doivent être imprimés? Je le crois.

Le 19 juin 1978

Monsieur F. Tremblay, secrétaire  
Loto Canada Inc.  
255, rue Albert  
Carré Kent  
11<sup>e</sup> étage  
Ottawa (K1A 1C5)

Monsieur,

Objet: DORS/76-364, 77-521 et 77-668—Règlement sur la loterie nationale, modifié

Lorsqu'il a étudié ce règlement, le 8 du mois courant, le Comité s'est penché tout particulièrement sur l'article 10 qui a été modifié par le DORS/77-521.

Compte tenu de la possibilité que certains gagnants du million se formalisent de la deuxième condition figurant dans cet article, le Comité estime important que tous ceux qui

## [Texte]

mittee considers it important that all who purchase tickets in the national lottery should know what may befall them in the publication of their names *and addresses* in the most unlikely event of their being winners. As a result of the new opening words of Section 10(1) added by SOR/77-521 and the revocation of Section 10(2) by SOR/77-668, it is now open to your lottery organization to print the notice of the requirement on the back or front of the ticket. The Committee considers it important that it go on the front.

The Committee is aware from the Press that the publication of addresses of winners may not be continued. It wishes to know what precisely is planned and when the Regulations will be amended to effect the new policy.

Your sincerely,

G. C. Eglinton.

July 18, 1978

Mr. G. C. Eglinton  
Standing Joint Committee  
of the Senate and of the House  
of Commons on Regulations and  
Other Statutory Instruments  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Dear Mr. Eglinton:

RE: SOR/76-364, 77-521 & 77-668, National Lottery Regulations, as amended

Please accept my apologies for the delay in replying to your letter dated June 19, 1978.

The Corporation's policy is not to reveal the names or the addresses of winners without their consent.

Yours truly,

G. Miville-Deschénes  
Corporate Secretary and  
Legal Advisor

July 26, 1978

G. Miville-Deschénes, Esq.,  
Corporate Secretary and  
Legal Advisor,  
Loto Canada Inc.,  
255 Albert Street,  
Ottawa K1A 1C5.

Dear Mr. Miville-Deschénes:

Re: SOR/76-364, 77-521, & 77-668, National Lottery Regulations, as amended

## [Traduction]

achètent des billets de la loterie nationale soient informés des conséquences que pourrait avoir la publication de leurs noms *et adresses*, si le hasard, par bonheur les favorisait. Depuis, l'introduction d'un nouveau préambule au paragraphe 10(1) par le DORS/77-521 et l'abrogation du paragraphe 10(2) par le DORS/77-668, Loto Canada est maintenant libre de faire imprimer au verso ou au recto du billet un avis énumérant les conditions du tirage. Le Comité estime important que cet avis figure au recto du billet.

Ayant été informé par les organes de presse que la publication des adresses des gagnants devait être discontinue, le Comité aimerait savoir ce que Loto Canada entend faire précisément et quand il prévoit faire amender le règlement conformément à cette nouvelle politique.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglinton

Le 18 juillet 1978

Monsieur G. C. Eglinton  
Comité mixte des règlements  
et autres textes réglementaires  
a/s le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/76-364, 77-521, et 77-668—Règlement sur la loterie nationale, modifié

Je vous prie d'excuser mon retard à répondre à votre lettre du 19 juin 1978.

Notre société a pour politique de ne pas dévoiler les noms et les adresses des gagnants sans leur consentement.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.

Le secrétaire et conseiller juridique  
M. Miville-Deschénes

Le 26 juillet 1978

Monsieur G. Miville-Deschénes  
Secrétaire et conseiller juridique  
Loto Canada Inc.  
255, rue Albert  
Ottawa K1A 1C5

Cher M. Miville-Deschénes:

Objet: DORS/76-364, 77-521 et 77-668—Règlement sur la loterie nationale, modifié

## [Text]

Thank you for your letter of 18th instant and for your advice as to the Corporation's policy. Will the Regulations be changed to incorporate and reflect the policy?

Yours sincerely,

G. C. Eglinton.

August 11, 1978

Mr. G. C. Eglinton  
Standing Joint Committee  
of the Senate and of the  
House of Commons on  
Regulations and Other  
Statutory Instruments  
c/o The Senate,  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

## [Translation]

Je vous remercie de votre lettre du 18 courant dans laquelle vous nous informez de la politique de votre société. Pourriez-vous me dire si le règlement devra être modifié pour tenir compte de cette politique?

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglinton

Le 11 août 1978

Monsieur G. C. Eglinton  
Comité mixte des règlements et autres  
textes réglementaires  
a/s Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Dear Mr. Eglinton:

Re: SOR/76-364, 77-521, & 77-668, National Lottery Regulations, as amended

In answer to your letter of July 26, 1978, it is not intended to amend section 10 of the National Lottery Regulations even though the policy of the Corporation is not to reveal the names of winners without their consent. Since Loto Canada is accountable to the public it is felt that this power should be retained on behalf of the Corporation.

Yours sincerely,

Gilbert Miville-Deschénes  
Corporate Secretary and  
Legal Advisor

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Members have, presumably, read this; I have. Are there any questions anybody wants to raise about it, or any observations?

**M. Béchard:** A mon avis, monsieur le président, je crois que la réponse de M. Miville Deschénes est satisfaisante à ce point de vue-là, parce que, comme on le dit, on a publié le nom du gagnant sans son consentement. Alors, je pense que cela calme les inquiétudes qui ont déjà été manifestées à ce Comité.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Mais si telle est la politique de l'organisation, pourquoi ne pas la consacrer dans les Règlements?

**M. Béchard:** Oui vous avez raison. Je pense que ce serait peut-être bon de leur demander de l'inscrire dans les Règlements, si on ne publie jamais sans son consentement. Certains aiment se faire déclarer millionnaires d'autres moins.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Are there any other points? Did you wish to make any further comment on this, Mr. Eglinton?

Cher M. Eglinton:

Objet: DORS/76-364, 77-521 et 77-668—Règlement sur la loterie nationale, modifié

En réponse à votre lettre du 26 juillet 1978, je vous informe que nous n'avons pas l'intention de demander la modification de l'article 10 du Règlement sur la loterie nationale, même si la politique de notre société consiste à ne pas dévoiler les noms des gagnants sans leur consentement. Loto Canada étant responsable de son administration devant la population, nous estimons que ce pouvoir devrait demeurer son privilège.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le secrétaire et conseiller juridique  
Gilbert Miville-Deschénes

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Vous avez probablement lu tout ceci. Je l'ai fait. Est-ce que vous avez des questions à soulever ou des remarques à faire?

**Mr. Béchard:** In my opinion, Mr. Chairman, I believe that Mr. Miville Deschénes answer is satisfactory on this subject, because as we are told, the name of the winner is never published without his consent. I believe this should remove all anxieties which have been expressed before this Committee.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** But if this is the policy of the organization, why is it not enshrined in the regulations?

**Mr. Béchard:** Yes, you are right. It would be a good idea to ask them to include this in the regulations, it will never be published without consent. Some people like to be known as millionnaires, others not.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Est-ce qu'il y a d'autres remarques? Voulez-vous ajouter quelque chose à ce sujet, monsieur Eglinton.

**[Texte]**

**Mr. Eglington:** Well, I would just like to know what the decision is. I must admit it struck me as rather extraordinary that the lottery would say that policy is one thing but they are going to retain a regulation which is at variance with it. And the explanation for that is that Loto Canada is accountable to the public. Well, I am not quite sure how it is accountable to the public, even if it is accountable to the public I cannot see that that is relevant.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I could not see that either, and the idea of wanting to keep this power when they say they have not any intention of using it strikes me as most curious. Mr. Baker.

**Mr. Baker:** I think when one gets an admission like that there is no doubt what we should do. I think we should say that we do not want organizations to have powers they do not intend to use, and we should tell them that in no uncertain terms.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, should that be an instruction to our counsel then, to write to Mr. Miville-Deschênes to say that the policy seems quite satisfactory and we see no reason why, if that is the policy, it should not be enshrined in the regulation.

**Mr. Baker:** Right.

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, the next thing we have—or do you want to take over, Mr. Baldwin . . . ?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** No, go ahead.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The next one we have is SI/78-25 and SI/78-48. The first one was before the Committee on April 6, 1978, to deal with designating the Supreme Court of Canada as a Department, the Minister of Justice as the Appropriate Minister and the Registrar as the Deputy Head. Then, of course, the second one is a Schedule to the Public Service Superannuation Act, amendment.

There has been considerable correspondence here starting with a letter from Mr. Eglington of April 7, 1978, to Mr. Samuels, Commissioner for Federal Judicial Affairs; a reply from Mr. Samuels of April 12, 1978; and then, as a result of that, a letter from Mr. Eglington to Mr. Bertrand, the Registrar of the Supreme Court of Canada, of April 24, 1978; and then a long reply, of October 20, from Mr. Bertrand. I think all that should be printed.

April 7, 1978

S. Samuels, Esq., Q.C.,  
Commissioner for Federal  
Judicial Affairs,  
Room 125, Justice Building,  
Ottawa, Ontario K1A 0H8

**[Traduction]**

**M. Eglington:** Je veux savoir à quelle décision vous en êtes venus. Je dois dire que je trouve assez décevant que Loto-Canada admette que la politique de la société est une chose et qu'elle veuille conserver le règlement qui contredit cette affirmation. Ils donnent pour raison que Loto-Canada est responsable devant la population, je ne vois pas la pertinence de ce commentaire.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je ne le vois pas non plus et je ne vois pas non plus pourquoi ils veulent conserver ce pouvoir tout en déclarant n'avoir pas l'intention de s'en servir. Je trouve cela très curieux. Monsieur Baker.

**M. Baker:** Lorsque quelqu'un admet une chose de ce genre, je sais ce que nous devrions faire. Nous devrions leur dire que nous ne voulons d'organisations qui aient des pouvoirs dont elles n'ont pas l'intention de se servir, et nous devrions le leur dire en termes clairs, nets et précis!

**Le coprésident (sénateur Forsey):** A ce moment-là, devrions-nous demander à notre conseiller d'écrire à M. Miville-Deschênes pour lui dire que la politique est tout à fait satisfaisante et que nous ne voyons pas pourquoi, si c'est la politique, elle ne fait pas partie des règlements.

**M. Baker:** C'est cela.

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous avons maintenant . . . voulez-vous reprendre ici, monsieur Baldwin . . .

**Le coprésident (M. Baldwin):** Non, allez-y.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous avons maintenant les documents TR/78-25 et TR/78-48. Le premier a déjà été présenté au comité le 6 avril 1978, il s'agit de la désignation de l'Cour suprême du Canada comme ministère, du ministre de la Justice comme ministre compétent et le régistraire comme sous-chef. Le second document est une annexe de la Loi sur la pension de la Fonction publique, modifié.

Il y a une correspondance assez importante qui commence d'abord par une lettre de M. Eglington à M. Samuels, commissaire à la magistrature fédérale, le 7 avril 1978, une réponse de M. Samuels le 12 avril 1978, à la suite de quoi M. Eglington a écrit à M. Bertrand, registraire de la Cour suprême du Canada, une lettre le 24 avril 1978 qui fut suivie d'une longue réponse de M. Bertrand le 20 octobre. Je crois qu'il faut faire imprimer tout cela.

Le 7 avril 1978

M. S. Samuels, C.R.  
Commissaire à la magistrature fédérale  
Pièce 125, Immeuble Justice  
Ottawa (Ontario) K1A 0H8

## [Text]

Dear Mr. Samuels:

Re: SI/78-25, Designation of the Supreme Court of Canada as a Department, the Minister of Justice as the Appropriate Minister and the Registrar as Deputy Head—P.C. 1978-256

The above Order in Council was before the Standing Joint Committee at its meeting yesterday. After enquiry of the Principal Legal Adviser to the Privy Council Office, I was informed that I should take up with you, the Commissioner, the Committee's objections to the Order.

The Committee considered the Order to be extraordinary as bringing into question the status of independence of the Supreme Court of Canada. The Order does not confine itself to "the portion of the public service of Canada appointed under subsection 12(2) of the Supreme Court Act" of which the Registrar is the deputy head by force of section 46(2) of the Judges Act (1976-77 C. 25). The Order deals with the Supreme Court of Canada which, by section 4 of the Supreme Court Act, consists of a chief justice and eight puisne judges.

The Committee does not conceive of the Chief Justice and the puisne judges of the Supreme Court as being part of the public service of Canada and considers that any attempt to treat them as such offends against the independence of the judiciary. As a department of the public service, the judges of the Supreme Court would be subject to a wide range of powers in the Treasury Board totally incompatible with the Court's constitutional position.

The Committee regards the matter in a very serious light and will appreciate your early response to its objection and an explanation of the Order should the Committee have misconceived its purport and construction.

Yours sincerely,

G. C. Eglinton.

## [Translation]

Monsieur,

Objet: TT/78-25, Désignation de la Cour suprême du Canada comme ministère, le ministre de la Justice comme ministre compétent et le registraire comme sous-chef—C.P. 1978-256

Ce décret a été étudié par le Comité mixte à sa réunion d'hier. J'ai appris, en m'adressant au premier conseiller juridique du Bureau du Conseil privé que je devais vous faire part à vous, le Commissaire, des objections du Comité à l'égard de ce décret.

Le Comité estime que ce décret est singulier puisqu'il remet en question l'indépendance de la Cour suprême du Canada. Il ne se limite pas à «l'élément de la Fonction publique du Canada nommé en vertu du paragraphe 12(2) de la Loi sur la Cour suprême» dont le registraire est le sous-chef en vertu du paragraphe 46(2) de la Loi sur les juges (1976-1977 C. 25). Il traite de la Cour du Canada qui, conformément à l'article 4 de la Loi sur la Cour suprême, se compose d'un juge en chef et de huit juges puînés.

Le Comité ne considère pas que le juge en chef ni les juges puînés de la Cour suprême du Canada font partie de la Fonction publique du Canada et estime que toute tentative visant à les y assimiler constitue une violation de l'indépendance de la magistrature. S'ils faisaient partie de la Fonction publique, les juges de la Cour suprême seraient assujettis à de vastes pouvoirs du Conseil du trésor qui sont tout à fait incompatibles avec la position constitutionnelle de la Cour.

Le Comité estime que c'est là une question très grave et il vous saurait gré de répondre promptement à ses objections, ou de lui faire parvenir une explication du décret au cas où il en aurait mal interprété l'esprit et le sens.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

G. C. Eglinton

## [Texte]

Mr. G. C. Eglington,  
Standing Joint Committee of the  
Senate and of the House of Commons  
on Regulations and Other  
Statutory Instruments,  
c/o The Senate,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

I thought I should confirm the recent telephone conversation we had in which I advised you that I am passing your letter of April 7th last on to Mr. Gérard Bertrand, Q.C., Registrar of the Supreme Court of Canada. This matter relating to the designation of the Supreme Court of Canada as a department for the purposes of the *Financial Administration Act* comes within his administrative jurisdiction rather than mine. I have spoken to Mr. Bertrand and I expect you will hear from him directly in due course.

Yours very truly,

S. Samuels.

April 12, 1978

M. G. Bertrand,  
The Registrar,  
The Supreme Court of Canada,  
Ottawa, K1A 1Z3.

Dear Monsieur Bertrand:

As promised, I am sending the exchange with Mr. H. McIntosh, Q.C., over the Judges Act (Removal Allowance) Order. I am more than half inclined to think that Mr. McIntosh is correct and that I am wrong. I shall, however, be taking Sir Robert Speed's advice on the matter before doing anything further.

Reflecting on our conversation, which I enjoyed very much, I recalled your concern as to what would be the reaction to your Office being designated a "department". In what way would this be more remarkable than your being designated a deputy head for "the purposes of the Public Service Employment Act and other Acts of the Parliament of Canada and for purposes relating to (your) duties and functions" under Section 46 of the Judges Act, which duties and functions extreme to the wide reaching matters in Section 45(c) of the same Act? I am sure to be missing something of significance and you might satisfy my curiosity.

I am also curious, in retrospect, as to why paragraph (c) of SI/78-25 was necessary when Section 46(2) of the Judges Act seems to be to the same effect? Again, I am sure there is a simple explanation. It is usually the simplest explanations which are bardest to work out for oneself.

I notice that a new instrument has been issued: SI/78-48 adding the Supreme Court of Canada to Part II of Schedule A to the Public Service Superannuation Act which by reference

## [Traduction]

April 12, 1978

Monsieur G. C. Eglington  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires du Sénat  
et de la Chambre des communes  
Le Sénat du Canada  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Le 12 avril 1978

Monsieur,

J'ai cru bon de confirmer notre récente conversation téléphonique dans laquelle je vous indiquais que je remettais votre lettre datée du 7 avril à M. Gérard Bertrand, C.R., registraire de la Cour suprême du Canada. Cette question relative à la désignation de la Cour suprême du Canada comme ministère aux fins de la Loi sur l'administration financière relève de ses pouvoirs administratifs plutôt que des miens. J'en ai parlé à M. Bertrand et il devrait communiquer directement avec vous en temps opportun.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

S. Samuels

Le 24 avril 1978

Monsieur G. Bertrand  
Registraire  
Cour suprême du Canada  
Ottawa, K1A 1E3

Monsieur,

Comme je vous l'avais promis, je vous envoie un compte rendu des échanges que j'ai eus avec M. H. McIntosh, C.R., à propos du décret d'application de la Loi sur les juges (allocations de transfert). Je serais porté à croire que M. McIntosh a raison et que c'est moi qui ai tort. Je demanderai toutefois à Sir Robert Speed de se prononcer sur la question avant de prendre d'autres décisions.

Je me souviens qu'au cours de notre conversation, qui m'a d'ailleurs beaucoup plu, vous vous êtes demandé quelles seraient les réactions si votre Bureau était désigné comme ministère. En quoi cela serait-il plus remarquable que votre désignation comme sous-chef «pour l'application de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique et d'autres lois du Parlement (et) ... pour l'exercice des attributions que (vous) conférez», l'article 46 de la Loi sur les juges, ces attributions étant étrangères aux dispositions très étendues du paragraphe 45 c) de la même loi? Je suis sûr qu'un point important m'échappe et vous pourriez peut-être me renseigner à ce propos.

Je m'interroge sur l'utilité du paragraphe c) du TR/78-25 puisque le paragraphe 46(2) de la Loi sur les juges semble comporter les mêmes dispositions. Là encore, je suis sûr qu'il existe une explication simple et ce sont habituellement celles qui sont les plus difficiles à trouver.

J'ai remarqué qu'un nouveau règlement avait été établi; il s'agit du TR/78-48 qui assujettit la Cour suprême du Canada à la Partie II de l'Annexe A de la Loi sur la pension de la

## [Text]

to Section 32(1)(0.1) of that Act implies that the Court is a portion of the Public Service as also the judges' positions. Looking at the other items in Part II of Schedule A, I wonder if this might not be better expressed as "The Registrar of the Supreme Court of Canada and the Office of the Registrar" or "The Registrar of the Supreme Court of Canada and that portion of the Public Service appointed under Section 12(2) of the Supreme Court Act."

With kind regards,  
Yours sincerely,

G. C. Eglinton.

Ottawa  
K1A 0J1,  
October 20, 1978

Mr. G. C. Eglinton,  
Standing Joint Committee of the  
Senate and of the House of Commons  
on Regulations and other  
Statutory Instruments,  
The Senate,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A4

Dear Mr. Eglinton:

I refer to previous correspondence and discussions regarding P.C. 1978-256 of January 26, 1978 and Treasury Board Minute 755141 of March 9, 1978 concerning the Supreme Court of Canada.

Dealing first with the above Treasury Board Minute which provides for the addition of the Supreme Court of Canada to Part II of Schedule A to the Public Service Superannuation Act, I am inclined to agree with you that it be modified since annuities of the Members of the Supreme Court of Canada are governed by the provisions of the Judges' Act. I propose therefore to mention to my successor, Mr. Bernard C. Hoffley, that consideration be given to amending this Minute.

You have asked why it had been judged necessary to include paragraph (c) of P.C. 1978-256 of January 26, 1978, since s. 46(2) of the Judges' Act is to the same effect. This paragraph reads as follows:

(c) pursuant to the definition of "deputy head" in subsection 2(1) of the Public Service Employment Act, to designate, for the purposes of that Act, the Registrar of the Supreme Court of Canada as the deputy head of the portion of the Public Service of Canada appointed under subsection 12(2) of the Supreme Court Act, effective January 26, 1978.

I do not know why it was included in the first place. While it might be true that this paragraph is redundant, I do not see what harm is being done in retaining it or what good would be achieved in removing it from the Order at this time. In any event, this might not be a precedent since I believe that similar

## [Translation]

Fonction publique, ce qui, par un renvoi à l'alinéa 31(1) (0.1) de la même loi, signifie que ce tribunal de même que les juges sont un élément de la Fonction publique. Après avoir considéré les autres éléments de la Partie II de l'Annexe A, je me suis demandé s'il ne vaudrait pas mieux écrire «Le registraire de la Cour suprême du Canada et le bureau du registraire» ou «Le registraire de la Cour suprême du Canada et les employés de la Fonction publique nommés aux termes du paragraphe 12(2) de la Loi sur la Cour suprême».

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

G. C. Eglinton.

Ottawa  
K1A 0J1  
Le 20 octobre 1978

Monsieur G. C. Eglinton  
Comité mixte permanent du Sénat et de la  
Chambre des communes des règlement  
et autres textes réglementaires  
Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Monsieur,

Je vous renvoie à la correspondance et aux discussions antérieures relatives au décret du C.P. 1978-256 du 26 janvier 1978 et à la minute 755141 du Conseil du Trésor du 9 mars 1978 concernant la Cour suprême du Canada.

En ce qui concerne d'abord la minute du Conseil du Trésor prévoyant que la Cour suprême du Canada soit ajoutée à la partie 11 de l'Annexe A de la Loi sur la pension de la Fonction publique, je suis porté à convenir avec vous qu'elle devrait être modifiée puisque les rentes des membres de la Cour suprême du Canada sont régies par les dispositions de la Loi sur les juges. J'ai donc l'intention de signaler à mon successeur, M. Bernard C. Hoffley, qu'il faudrait songer à modifier cette minute.

Vous avez par ailleurs demandé pourquoi l'on avait jugé nécessaire d'inclure le paragraphe c) du décret du C.P. 1978-256 du 26 janvier 1978, étant donné que le paragraphe 46(2) de la Loi sur les juges a une portée identique. Voici le texte de ce paragraphe:

c) en vertu de la définition de «sous-chef» du paragraphe 2(1) de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, de désigner, aux fins de ladite loi, le registraire de la Cour suprême du Canada comme sous-chef de l'élément de la Fonction publique du Canada nommé en vertu du paragraphe 12(2) de la Loi sur la Cour suprême, à compter du 26 janvier 1978.

Je ne sais pas pourquoi ce paragraphe a été ajouté. Il est peut-être vrai qu'il soit superflu, mais je ne vois pas quel mal il y a à le garder et quel avantage il y aurait à le supprimer du décret à l'heure actuelle. De toute façon, cela ne constituerait peut-être pas un précédent, puisque je pense que des décrets

## [Texte]

orders in council may have been passed in the past with respect to offices whose incumbents are already designated as Deputy Head in the statute creating their office.

I come finally to the major point of our correspondence and conversations: the designation in P.C. 1978-256 of the Supreme Court of Canada as a department for the purposes of the Financial Administration Act which the Regulations and other Statutory Instruments Committee found extraordinary. As already mentioned to you, I, also, found extraordinary your reaction and that of the Committee and my first inclination was, in light especially of Senator Forsey's comments, to conclude that the Committee has "le scandale facile". I say this because this particular order in council was indeed for the very purpose of carrying out, and did so effectively, the major step taken by the Executive and Parliament in proposing and adopting Bill C-50 the intent of which was to separate the judiciary from the executive in a real and practical way while preserving the principle of ministerial accountability to Parliament for the expenditure of public funds. This concern was clearly reflected in the Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee on Justice and Legal Affairs when it examined Bill C-50 on May 10 and May 17, 1977.

While it is true that a strict construction of the order could indeed, as a consequence of section 4 of the Supreme Court Act, lead one to believe that the Chief Justice and his brothers would become part of the Public Service, one must bear in mind that in day-to-day language and practice the term "Supreme Court of Canada" goes beyond the definition of section 4 and encompasses as well the staff, and even the building itself, even though this is not strictly speaking grammatically correct. By way of illustration the estimates over the years have listed under that term all expenditures connected with the Court and not only those that are provided for the Members of the Court under Part I of the Judges' Act. To my knowledge, this practice has not brought "into question the status and independence of the Supreme Court of Canada", since it is fair to assume that most people concerned would automatically distinguish, without it being spelled out, between the Court as a judicial institution and the Court as an administrative infrastructure. There is neither any doubt in the minds of the Members of the Court as to where they stand with respect to the exercise of their judicial functions. Suffice it to quote here from an address by the current Chief Justice of Canada:

I do not represent the federal government, nor do I represent Ontario which is my home province; I represent no one but myself; I owe no allegiance, as a judge, to any person or to any interest; my duty, as I have already said, is only to the law and to the impartial and expeditious administration of justice under law.

I thought I should bring these points forward if only to indicate that even though in the strict legal sense the criticism of the Joint Committee is well taken it is not because of its *ipse dixit* proclamation of judicial independence.

## [Traduction]

semblables ont pu être adoptés par le passé au sujet de bureaux dont les titulaires sont déjà désignés comme sous-chefs dans le texte portant création de leur poste.

J'en viens maintenant au point essentiel de notre correspondance et de nos conversations: le fait que dans le décret du C.P. 1978-256 la Cour suprême du Canada ait été désignée comme ministère aux fins de la Loi sur l'administration financière, ce qui a paru extraordinaire au Comité des règlements et autres textes réglementaires. Comme je vous l'ai déjà signalé, j'ai moi-même trouvé extraordinaire votre réaction ainsi que celle du Comité et mon premier mouvement, inspiré surtout des propos du sénateur Forsey, a été de conclure que le Comité a «le scandale facile». Je dis cela parce que ce décret donnait effectivement suite à l'importante décision prise par l'exécutif et le parlement de proposer et d'adopter le Bill C-50 visant justement à séparer les pouvoirs judiciaire et exécutif d'une manière réelle et pratique, tout en respectant le principe de la responsabilité ministérielle devant le Parlement en matière de dépenses des fonds publics. Cette préoccupation ressort très clairement du procès-verbal et des témoignages du Comité permanent de la justice et des questions juridiques, dans son étude du Bill C-50 les 10 et 17 mai 1977.

Une interprétation stricte de ce décret pourrait nous amener à croire que vu l'article 4 de la Loi sur la Cour suprême, le juge en chef du Canada et ses collègues seraient intégrés à la Fonction publique du Canada, mais il ne faudrait pas oublier que, dans le langage courant et dans la pratique, l'expression «Cour suprême du Canada» a un sens beaucoup plus large que celui qui lui est donné dans l'article 4 et qu'elle désigne tout aussi bien le personnel que le bâtiment de la Cour suprême, même si, sémantiquement parlant, une telle définition n'est pas correcte. Ainsi, par le passé, le budget de la Cour suprême comprenait toutes les dépenses liées à l'administration de ce tribunal et pas seulement celles qui sont allouées aux membres de la Cour suprême aux termes de la partie 1 de la Loi sur les juges. A ma connaissance, cette pratique n'a «remis en question ni le statut ni l'indépendance de la Cour suprême du Canada», car on peut présumer que la plupart des intéressés font facilement la distinction même si la loi n'est pas expressément formulée sur ce point, entre le statut de la Cour suprême en tant qu'institution judiciaire et son statut en tant que structure administrative. En outre, souvent les membres de la Cour suprême savent parfaitement à quoi s'en tenir quant à l'exercice de leurs fonctions judiciaires. Qu'il me suffise de citer ici un extrait du discours du juge en chef du Canada:

Je ne représente ni le gouvernement fédéral, ni celui de l'Ontario, ma province d'origine; je ne représente que moi-même; à titre de juge, je n'ai prêté serment à personne ni n'ai juré de défendre quelque intérêt que ce soit; mon devoir, comme je l'ai dit, ne se rapporte qu'à la loi et à l'administration impartiale et expéditive de la justice qui en découle.»

J'ai cru bon de soulever ces points, ne serait-ce que pour indiquer que, même si, sur le plan strictement juridique, la critique du comité mixte est fondée, ce n'est pas parce qu'elle proclame *ipse dixit* l'indépendance judiciaire.

## [Text]

To conclude on a more practical note, I propose to suggest to Mr. Hofley that, in light of the broad duties given the Registrar under s. 46 of the Judges' Act, he might wish to consider the possibility of amending paragraph (a) of P.C. 1978-256 of January 26, 1978.

Yours sincerely,

Gérard Bertrand, Q.C.,  
Registrar.

• 1150

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It is to my mind very interesting correspondence indeed and it rather takes issue with something that was said in the proceedings of the Committee, as I have no doubt we all noticed. Any questions? I personally am not satisfied with the replies that Mr. Bertrand finally gave to us.

**Mrs. Holt:** I think it is remarkable how much power the Registrar has over the court, is it not? At least to me I could not believe this material. I came in after this issue was raised but I still do not believe it.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I wonder—can Counsel comment?

**Mr. Béchard:** We have *un scandale facile*.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes, I see that.

**Mr. Eglington:** Well, Mr. Chairman, I have got a few observations to make about this. I should, of course, point out that on page 4 of Mr. Bertrand's latest letter it does say that he is going to suggest, he proposes to suggest to Mr. Hofley—all this, of course, as Mr. Hofley is now installed in his office, that section 46 should be revised, so that I suppose there is some promise, however diluted, of action. But Mr. Bertrand mentions the fact that the Supreme Court has been listed as such in the Estimates in the various expenses provided for. Now, with respect to Mr. Bertrand, who is a very distinguished civil servant and a Queen's Council, I cannot see that that is at all relevant. The Estimates list out what the various amounts are for and it makes it abundantly clear that there is a difference between the Chief Justice and the puisné judges of the Court on the one hand, and the administrative expenses for the tables, chairs, carpets, pens, books and whatever on the other. So, I cannot see that that makes much difference.

Mr. Bertrand also refers to Bill C-50. Now, Bill C-50 is actually the Judges Act, amendment Act, 1976-77 Session, Chapter 25. And that was the Act which gave the Registrar his power in the Supreme Court as a deputy head of a department and gave him control of publishing the reports and control of the library and administrative functions. And Mr. Bertrand takes that as being a vindication or indication of everybody's understanding of the independence of the judiciary. And so it might be. But it does not flow from that or from the Chief Justice's recent speech, which was not really directed to the same point, that everyone who is in any way involved should not continue to be vigilant to maintain the indepen-

## [Translation]

Pour conclure sur une note plus pratique, je propose qu'on suggère à M. Hofley, en raison des vastes responsabilités imposées au régistraire aux termes de l'article 46 de la Loi sur les juges, de faire modifier l'alinéa a) du C.P. 1978-256 établi le 26 janvier 1978.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le régistraire  
Gérard Bertrand, C.R.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Cette correspondance est, à mon avis, très intéressante; elle va, en quelque sorte, à l'encontre de certaines déclarations faites à la Chambre des communes comme, sans aucun doute, vous l'avez tous remarqué. Y a-t-il des questions? Personnellement, je ne suis pas satisfait des réponses que M. Bertrand nous a finalement données.

**Mme Holt:** A mon avis, il y a lieu d'être surpris par les pouvoirs dont jouit le régistraire par rapport à la Cour, n'est-ce pas? Tout du moins, je ne parviens pas à croire ce que nous avons ici. Je suis arrivée après que le problème ait été soulevé, mais je n'arrive toujours pas à le croire.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Peut-être le conseiller juridique pourrait-il faire quelques remarques?

**Mr. Béchard:** Nous avons le scandale facile.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui, je vois.

**Mr. Eglington:** Monsieur le président, j'aurais quelques remarques à faire à ce propos. Permettez-moi de vous signaler que, à la page 4 de sa dernière lettre, M. Bertrand propose qu'on suggère à M. Hofley, qui est maintenant attaché à son bureau, de faire modifier l'article 46; je suppose donc qu'il y a là une certaine promesse d'action, quand bien même celle-ci est atténuée. M. Bertrand signale en outre que le budget de la Cour suprême comprenait toutes les dépenses libellées à l'administration de ce tribunal. En toute déférence à l'égard de M. Bertrand, fonctionnaire fort distingué et conseiller de la Reine, je ne vois pas comment on pourrait considérer cette remarque comme appropriée. Le budget explique l'utilisation des divers montants qui y figurent et il signale clairement la différence entre le juge en chef et les juges puînés de la Cour, d'une part et, d'autre part, les dépenses administratives au titre des tables, des fauteuils, des tapis, des stylos, des livres et ainsi de suite. Je ne vois pas pourquoi cela fait une telle différence.

M. Bertrand fait également allusion au Bill C-50. Il s'agit de la Loi modifiant la Loi sur les juges, chapitre 25 de la session 1976-1977. Aux termes de cette loi, les pouvoirs du régistraire à la Cour suprême sont ceux d'un sous-chef de services; il est donc chargé du contrôle de la publication des rapports, de la bibliothèque et il est également investi de fonctions administratives. Pour M. Bertrand, cela indique que chacun comprend l'indépendance du judiciaire, et il en est peut-être ainsi. Cela n'empêche pas, pas plus d'ailleurs que le discours qu'a récemment prononcé le juge en chef et qui n'avait pas vraiment trait au même problème, cela n'empêche pas, donc, chacun de continuer de veiller au maintien de

## [Texte]

dence of the Court. This Committee would, I suggest, be failing in its duty if it wanted anything which in any way detracted from the independence of the Court, and I think myself that the Committee should write now to Mr. Hofley and tell him that the order needs to be redrawn and that if it is not, if an undertaking is not given to redraw it within a reasonable time, the Committee will wish to draw the attention of the Houses to it.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** The House might even propose that a reference be made to the Supreme Court on the issue.

**Mr. Baker:** But I must say I read the material over the other day when it came in, and of all of the things that we covered in the index of matters, this is the one that caught my eye as perhaps the most fundamental, and I do not think that the Committee should shy away from this advice at all. And I think this is the kind of thing that we should meet head on.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Agreed that the Counsel should write in this sense to Mr. Hofley, in the sense that he has just indicated?

**An hon. Member:** Mr. who?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Hofley, the new Registrar of the Supreme Court succeeding Mr. Bertrand.

**Mr. Eglington:** That is correct.

**An hon. Member:** He succeeds Samuels.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Bertrand, I understand.

**Mr. Eglington:** Mr. Samuels has no jurisdiction with respect to the Supreme Court. He deals with the Federal Court and other federally appointed judges. No, no, Mr. Bertrand is now the Associate Chief Parliamentary Draftsman.

• 1155

**Mrs. Holt:** May I ask a very simple practical question? How would you suggest we draw the order to eliminate their being part of the Public Service or ...

**Mr. Eglington:** In the same way that I suggested to Mr. Bertrand—I cannot remember offhand now whether I put his in the correspondence or not—but the act in Section 46 makes it clear that the Registrar is the deputy head of the department, which consists of the administrative arrangements of the court, the Library, the Registrar's office, and so on, and the order could be drawn in the same way.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** The Supreme Court of Canada has a specific definition and it is certainly caught in this way.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think there is an alternative wording suggested at the top of page 2 of Mr. Eglington's letter of April 24, 1978.

**Mr. Eglington:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

## [Traduction]

l'indépendance de la Cour. A mon avis, il serait regrettable que le Comité puisse désirer des mesures qui iraient d'une façon ou d'un autre à l'encontre de l'indépendance de la Cour; je pense donc que le Comité devrait écrire dès maintenant à M. Hofley pour lui dire que cette mesure devrait faire l'objet d'une nouvelle rédaction et, si on ne s'engageait pas à agir dans ce sens avant un certain délai raisonnable, le Comité pourrait porter le problème à l'attention des deux Chambres.

**Le coprésident (M. Baldwin):** La Chambre pourrait même proposer que la Cour suprême soit saisie de cette question.

**Mr. Baker:** J'ai lu les documents l'autre jour quand nous les avons reçus et je dois dire que, parmi tous ceux qui figurent à la table des matières, c'est ce problème que j'estime être le plus essentiel et je ne pense pas que le Comité doive hésiter à formuler des conseils à ce propos. Je pense qu'il faut s'attaquer de front à ce genre de problème.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Est-on d'accord pour que le conseiller juridique écrive à M. Hofley, dans le sens que l'on vient d'indiquer?

**Une voix:** A qui?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** A M. Hofley, le nouveau registraire de la Cour suprême, qui a succédé à M. Bertrand.

**Mr. Eglington:** C'est exact.

**Une voix:** Il a succédé à M. Samuels.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je crois savoir qu'il a succédé à M. Bertrand.

**Mr. Eglington:** M. Samuels n'a pas rapport avec la Cour suprême mais avec la Cour fédérale et avec certains juges nommés par le fédéral. Non, M. Bertrand est maintenant rédacteur parlementaire adjoint.

**Mme Holt:** Permettez-moi de vous poser une question pratique. Comment faudra-t-il rédiger cette mesure pour qu'il ne soit plus nécessaire qu'il fasse partie de la Fonction publique ...

**Mr. Eglington:** Comme je l'ai signalé à M. Bertrand. Je ne me souviens plus si j'ai indiqué cela dans les lettres que je lui ai envoyées ou non. Quoi qu'il en soit, l'article 46 stipule clairement que le Registrarie est réputé être un sous-chef de service qui doit se charger des questions administratives concernant la Cour, la Bibliothèque, le Bureau du Registrarie et ainsi de suite. La mesure pourrait être rédigée de la même façon.

**Le coprésident (M. Baldwin):** La Cour Suprême du Canada a une définition précise et je pense que c'est dans ce sens qu'il faut aller.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il existe je pense un autre libellé, tel celui qui figure au milieu de la page 2 de la lettre de M. Eglington datée du 24 avril 1978.

**Mr. Eglington:** Oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** D'accord?

**Des voix:** D'accord.

## [Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, next, SOR/78-83—Feed Grain Reserve Stock Regulations, amendment. Apparently this has been satisfactorily attended to, has it not?

**Miss Mayrand:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It does not require any further comment.

The next one: SOR/78-95—Rules of the Road for the Great Lakes, amendment. This apparently also is satisfactory. There is nothing further to say about that.

And then next, SOR/78-113—Schedule to the Hazardous Products Act, amendment. And there is a comment here from Counsel saying that the amendment has the effect of curing a discrepancy between the English and French texts, and the French wording as recommended by the Committee has been adopted. Then I think there is simply an explanatory note and the final suggestion. Perhaps we could print this whole comment. Or should we print only the second part of it?

**Miss Mayrand:** No, we can print the whole of it.

SOR/78-113  
SCHEDULE TO THE ACT, amendment  
Hazardous Products Act  
P.C. 1978-262

September 7, 1978

1. This amendment has the effect of curing a discrepancy between the English and French texts as noted by the Committee in August 1977. The French wording as recommended by the Committee has been adopted.

2. The method used to effect the amendment to the French text is new. Under previous practice both the English and French versions of the amending schedule would set out the actual amendment to be made. Under the new practice, the actual amendment appears in the French version of the amending schedule only. The English version refers to the amendment as it appears in the French text by use of the phrase "as set out in section 1 of the Schedule of the French version of this Order in Council".

It might be considered that the new method departs from the requirement of sections 5 and 11 of the Statutory Instruments Act. Perhaps an enquiry should go to the Principal Legal Adviser to the Privy Council Office, Mr. Ross, whose office is responsible for the procedural aspects of the comparability of the French and English texts of regulations.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** May as well print the whole thing, I should think. And Counsel suggests finally, as you will have noted, that an inquiry might go to Mr. Ross on the procedural aspects of the comparability of the French and English texts. Is there any comment anybody wants to make on that?

## [Translation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Passons maintenant au DORS/78-83—Règlement sur les réserves de provendes—Modifications. Il semble que la question a été réglée de façon satisfaisante, n'est-ce pas?

**Mlle Mayrand:** Oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il n'est plus nécessaire d'obtenir d'autres précisions.

Nous avons maintenant le DORS/78-95—Règles de route pour les Grands Lacs—Modifications. Je pense là aussi que l'on est satisfait; il n'y a rien à ajouter à ce propos.

Nous avons ensuite le DORS/78-113—Annexe de la Loi sur les produits dangereux—Modifications. Il y a ici une remarque du conseiller juridique qui nous signale que la modification vise à éliminer une différence entre le texte anglais et le texte français; c'est le texte français qu'a recommandé le comité qui a été adopté. Il y a ensuite une note explicative et une dernière proposition. Peut-être devrait-on faire imprimer l'ensemble du commentaire, à moins que l'on préfère n'en faire imprimer que la seconde partie?

**Mlle Mayrand:** Non, nous pouvons faire imprimer l'ensemble.

DORS/78-113  
ANNEXE DE LA LOI—Modification  
Loi sur les produits dangereux  
C.P. 1978-262

Le 7 septembre 1978

1. La présente modification a pour effet de remédier à une divergence entre les textes anglais et français, qui a été notée par le Comité en août 1977. Le libellé français recommandé par le Comité a été adopté.

2. La méthode qui a été utilisée pour modifier le texte français est nouvelle. Auparavant, les versions anglaise et française de l'annexe modificatrice devaient énoncer la modification réelle devant être apportée. Avec la nouvelle pratique, la modification réelle n'apparaît que dans la version française de l'annexe modificatrice. La version anglaise fait allusion à la modification, telle qu'elle apparaît dans le texte français en utilisant l'expression «as set out in section 1 of the Schedule of the French version in this order in Council».

On pourrait considérer que la nouvelle méthode s'écarte des exigences des articles 5 et 11 de la Loi sur les textes réglementaires. Peut-être une demande de renseignements devrait-elle être adressée au conseiller juridique principal du Bureau du Conseil privé, M. Ross, dont le bureau est responsable des aspects procéduraux pour la comparaison des textes français et anglais des règlements.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je pense effectivement que l'on pourrait faire imprimer l'ensemble. Comme vous avez pu le remarquer, le conseiller juridique propose à la fin que l'on adresse une demande de renseignements à M. Ross à propos des aspects procéduraux pour la comparaison des textes français et anglais des règlements. Quelqu'un veut-il ajouter quelque chose?

## [Texte]

**Mlle Mayrand:** J'aimerais dire quelque chose à ce sujet. Il semble que, lors de la rédaction des statuts ou des bills, c'est la nouvelle façon de faire qui consiste à modifier seulement une des versions des lois. Par exemple, on a fait cela pour le Bill S-5, par exemple, qui modifiait la Loi sur les sociétés commerciales du Canada pour corriger le français. Par exemple, on dit que la version française sera modifiée telle qu'elle apparaît du côté de la version française. Cela me semble être plein de bon sens. Au lieu de mettre le français du côté anglais et du côté français, on réfère au changement qui est proposé dans le texte qui doit être changé.

Alors, on peut quand même écrire à M. Ross pour lui demander... mais je veux simplement faire remarquer aux membres du comité que, lors de la rédaction des statuts, c'est maintenant ce qu'on fait.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, j'ai remarqué dans plusieurs projets de lois soumis au Sénat que quand il s'agit d'une modification au texte français, on met la chose dans l'autre colonne, dans le texte anglais également. Ceci me paraît une perte de temps. Mais s'il y a une différence entre la pratique en ce qui concerne les statuts et la pratique en ce qui concerne les règlements, il faudrait je crois, demander à M. Ross son opinion à ce sujet.

**Mlle Mayrand:** Mais je voulais simplement faire remarquer que maintenant, je crois que les deux, les statuts et les règlements, adoptent la même formule qui consiste à l'indiquer seulement dans la colonne de la version qui est modifiée.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est un changement dans les statuts également, alors?

**Mlle Mayrand:** Oui.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, the next one...

Is it agreed that this inquiry should go to Mr. Ross?

**Some hon. Members:** Agreed.

• 1200

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now the next one is SOR/78-417, Arctic Waters Experimental Pollution Regulations, 1978. Here we have a very short comment from Counsel, June 16, 1978 and a voluminous correspondence which I think has not been printed. Has it?

**Mr. Eglington:** Well, I think it has, Mr. Chairman, but it was some considerable time ago. But adopting Senator Godfrey's mantle it may be unjustified to print it all again.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, what would you suggest that we print? Certainly the short comment should be printed and a reference back, I presume, to where these things did appear.

**Mr. Eglington:** Well, I think the reference back appears...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** In the correspondence.

## [Traduction]

**Miss Mayrand:** Yes, I would like to add a comment on that. It seems that a new method is being used as far as the writing of statutes or bills is concerned; it consists only in modifying one of the versions of the laws. For example, this was done with Bill S-5, an Act to amend the Canada Business Corporations Act. For example, it says that the French version will be modified as it appears on the French version side. To me, it makes good sense. Instead of putting French on the English side and on the French side, they refer to the changes that are proposed in the text to be changed.

Still, we can write to Mr. Ross and ask him... I simply want the members of the Committee to notice that this is the method used now as far as the writing of statutes is concerned.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, I noticed with several bills that came before the Senate that when there is a change in the French text they also change the English text. This seems to me to be a waste of time. But if there is a difference in practice between statutes and standing orders I think we should ask Mr. Ross for his opinion on that matter.

**Miss Mayrand:** I simply wanted you to notice that they now use one method for both statutes and standing orders, namely the change is made only in the column of the version which is modified.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** This is also a change as far as statutes are concerned then?

**Miss Mayrand:** Yes.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Maintenant, le suivant...

Est-on d'accord pour que l'on s'adresse à M. Ross à ce propos?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous passons maintenant au DORS/78-417—Règlement sur la pollution, à titre expérimental, des eaux arctiques (1978). Nous avons ici un très bref commentaire du conseiller juridique daté du 16 juin 1978 et une correspondance volumineuse qui, je pense, n'a pas été imprimée, n'est-ce pas?

**Mr. Eglington:** Si, monsieur le président, je pense qu'elle a été imprimée mais il y a déjà assez longtemps. Comme dirait le sénateur Godfrey, il n'est pas nécessaire de la faire réimprimer en entier.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Que faut-il donc faire imprimer? Le bref commentaire, je suppose, et on pourrait faire référence aux documents dans lesquels cette correspondance a déjà paru.

**Mr. Eglington:** La référence apparaît...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Dans la correspondance.

## [Text]

**Mr. Eglington:** Well, it could be made to appear underneath, referring to the dates and the proceedings.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, that is what I suggest in the light of Senator Godfrey's care for the public purse.

SOR/78-417

ARCTIC WATERS EXPERIMENTAL POLLUTION REGULATIONS, 1978.

Arctic Waters Pollution Prevention Act  
P.C. 1978-1498

June 16, 1978

These new Regulations contain within them exactly the same Section 5(b) as appeared in SOR/75-657 and in SOR/74-599 and which was the subject of a lengthy exchange with the Department of Indian Affairs and Northern Development, which exchange is attached.

Considered on Feb. 6, 1975; Feb. 12, 1976; Nov. 30, 1976; March 3, 1977. (See SOR/74-599 and SOR/75-657).

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now has anyone any questions to ask about this or should we ask Mr. Eglington to enlarge upon his comments and his views?

**Mr. Eglington:** Well, Mr. Chairman, this matter I suppose would fall under the category of being annoying. The department fended the Committee off for long periods of time with assurances and then precisely the same regulation has been made again. Probably there will be more of them appearing in the future and I am not sure that the appropriate course simply is not to draw the attention of the two Houses to the fact that the undertaking is not being met and that this section of the regulation is unacceptable.

**Mr. Baker:** What is our practice in terms of letting them know that we are going to be doing this? Do we do that too?

**Mr. Eglington:** We inform them that the Committee has decided to report it.

**Mr. Baker:** I have no objection to the recommendation and I think that they should know that we intend to do that.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, SOR/78-473, Air Regulations, amendment. We have a short comment here from Counsel which I think should be printed.

SOR/78-473

AIR REGULATIONS, AMENDMENT

Aeronautics Act  
P.C. 1978-1675

## [Translation]

**M. Eglington:** On pourrait donner en dessous les dates des séances.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je pense que cette idée est satisfaisante compte tenu des préoccupations que témoigne le sénateur Godfrey à l'égard des deniers publics.

DORS/78-417

RÈGLEMENT SUR LA POLLUTION, À TITRE EXPÉRIMENTAL, DES EAUX ARCTIQUES (1978)

LOI SUR LA PRÉVENTION DE LA POLLUTION DES EAUX ARCTIQUES

C.P. 1978-1979

Le 16 juin 1978

Ce nouveau règlement contient exactement le même alinéa 5(b), que celui des DORS/75-657 et DORS/74-599. Il a fait l'objet d'un long échange de correspondance avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, laquelle est jointe.

Il a été étudié par le Comité aux dates suivantes: 6 fév. 1975; 12 fév. 1976; 30 nov. 1976; 3 mars 1977. Voir DORS/74-599 et DORS/75-657.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Quelqu'un a-t-il une question à poser à ce propos ou demanderons-nous à M. Eglington de nous faire part de ses commentaires et de son opinion?

**M. Eglington:** Monsieur le président, je suppose que cette question tombe sous la rubrique des choses ennuyeuses. Pendant longtemps, le ministère a waquivé les attaques du Comité en nous donnant des assurances et on vient de refaire un règlement obsolument identique. Il y en aura probablement d'autres à l'avenir et je pense qu'il conviendrait peut-être d'attirer l'attention des deux Chambres sur le fait que les engagements ne sont pas respectés et que cet article du règlement n'est pas acceptable.

**M. Baker:** Quelle est la procédure pour les informer des mesures que l'on envisage de prendre? Est-ce qu'on le fait aussi?

**M. Eglington:** Nous les informons que le Comité a décidé de faire rapport.

**M. Baker:** Je n'ai pas d'objection à cette recommandation et je pense qu'ils devraient savoir que nous avons l'intention d'aller dans ce sens.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** D'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Maintenant, nous avons le DORS/78-473—Règlement de l'Air—Modification. Nous avons ici un bref commentaire de conseiller juridique qui, je pense, devrait être imprimé.

DORS/78-473

RÈGLEMENT DE L'AIR—MODIFICATION

Loi sur l'aéronautique  
C.P. 1978-1675

## [Texte]

July 17, 1978

1. The new Section 552.1 is an improvement on the old Section 552A in that "unless he has been authorized by the Minister to operate to lower minima . . ." has been deleted.

2. The visibility requirements are those specified in the Canada Air Pilot and the operations manual of the operator (previously the Canada Air Pilot only). An enquiry should be addressed to the Department, as to if, and how, the operations manual of an operator is examined and approved. At the same time it might be wise to ask the Department precisely what documents, manuals, publications etc. are used in the governance of civil aviation which are not registered as statutory instruments and published in the Gazette. This is not the first example the Committee has seen of publications and documents being incorporated into the Air Regulations (and Air Navigation Orders) and thus acquiring legal effect.

3. Sections 552.2, 552.3 and 552.4 also incorporate external documents.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Any questions? It is a suggestion that an inquiry should be addressed to the department as to if and how the operations manual of an operator is examined and approved.

We have here again I think, if I remember correctly from my reading of this, an example of external documents being included. Is that correct?

**Mr. Eglington:** That is correct, and there is certain activity going on within the Department of Transport, as I understand it, to come up with a catalogue of documents of this kind so that if this Committee were to cause me to write in this way I think it would reinforce what the department is doing.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, SOR/78-478, Food and Drug Regulations, amendment, and here we have a comment from Counsel which struck me as exceedingly interesting and important, which I think should be printed.

SOR/78-478  
FOOD AND DRUG REGULATIONS, AMENDMENT  
Food and Drugs Act  
P.C. 1978-1682

June 26, 1978

Possibly Criteria 1(a) and 4

This amendment effects the prohibition of letting people know when Vitamin C has been added to "pop drinks" as recently reported in the Press. It is to be noted that the amendment does not prohibit the adding of vitamins to "pop drinks" but only their labelling, packaging, sale or advertising so as to make known or to give the impression that any has been added.

## [Traduction]

Le 17 juillet 1978

1. Le nouvel article 552.1 constitue une amélioration par rapport à l'ancien article 552A par la suppression de «à moins qu'il n'ait été autorisé par le Ministre à manœuvrer dans des conditions minima inférieures . . .»

2. Les exigences en matière de visibilité sont celles qui sont précisées dans Canada Air Pilot et dans le manuel d'un exploitant (et autrefois dans le Canada Air Pilot seulement). Il faut adresser une demande au ministère pour savoir si le manuel d'un exploitant est examiné et approuvé, et selon quelles modalités. Il pourrait être utile de demander par la même occasion au ministère qu'elles sont exactement les documents manuels, publications, etc. utilisés pour l'aviation, et qui ne sont ni enregistrés comme textes réglementaires ni publiés dans la Gazette. Ce n'est pas la première fois que le Comité voit que des publications et documents sont intégrés dans le Règlement de l'air, (et dans les décrets de navigation aérienne), ce qui leur donne force de règlement.

3. Les articles 552.2, 552.3 et 552.4 incorporent aussi d'autres documents.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Y a-t-il des questions? On propose de s'adresser au ministère pour savoir si le manuel d'un exploitant est examiner et approuvé, et selon quelle modalité.

Si je me souviens bien, il y a un exemple d'autres documents à inclure, n'est-ce pas?

**M. Eglington:** C'est exact. Le ministère des Transport est actuellement en train d'établir un catalogue des documents de ce type. Ainsi, si le Comité me demandait d'écrire au ministère à ce propos, je pense qu'il se trouverait incité à développer ses efforts à ce propos.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** D'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Maintenant, nous passons au DORS/78-478—Règlements sur les aliments et drogues—Modification. Nous avons ici un commentaire du conseiller juridique que j'ai trouvé extrêmement intéressant et extrêmement important. Je pense que nous devrions le faire imprimer.

DORS/78-478

RÈGLEMENT SUR LES ALIMENTS ET DROGUES—  
MODIFICATION  
Loi des aliments et drogues  
C.P. 1978-1682

Le 26 juin 1978

Critères probables 1a) et 4

Cette modification concerne l'interdiction empêchant les consommateurs de savoir si de la vitamine C a été ajoutée aux «boissons gazeuses» comme les journaux l'ont récemment mentionné. Il faut remarquer que cette modification n'interdit pas d'ajouter des vitamines aux «boissons gazeuses» mais porte uniquement sur l'étiquetage, l'emballage, la vente ou la

**[Text]**

It might be argued that since the regulation making power in Section 25(1) of the Food and Drugs Act is limited to the purpose of carrying the purposes and provisions of the Act into effect, and those purposes and provisions relate to protection of consumers from unfit and dangerous foods and substances, and not the mere advertising or packaging or labelling or sale of food, then Section 25(1)(b) is not wide enough to validate a regulation which does not prevent a substance being added but prevents that fact being made known except in a narrowly defined class of case where nutritional claims are evidently thought appropriate. Just why such claims should be thought appropriate at breakfast and where a drink is taken as a substitute for an hors d'oeuvre is not clear.

Section 25(1)(b) also contains within it a second limiting purpose:

"to prevent the consumer or purchaser thereof from being deceived or misled as to its... intended use... character... value... merit or safety, or to prevent injury to the health of the consumer or purchaser".

It is a little difficult to relate the ban on advertising, packaging etc. in relation to "pop drinks" to this purpose when the making known of vitamins in breakfast drinks and substitutes for fruit drinks, not being carbonated or popular, evidently falls without that purpose.

At some point someone is sure to raise the issue of whether over-regulation ("onward the Nanny State") is an unusual and unexpected use of enabling power. This thought has certainly occurred to some associated with the fishing industry. Perhaps there is some limit, too, beyond which the pure food and drug people ought not to go in circumscribing individual responsibility for health, and freedom of choice and of commerce.

**The Joint Chairman (Senator Forsey): Questions?**

**Mr. Eglington:** That was the heading of an editorial in "The Spectator" some years ago. It had to do with seat belts actually.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, now what shall we do about this? It seems to me that the question ought at least to be brought to the attention of the regulation-making authority and it looks on the face of it extremely odd to say the least of it.

**Mr. Eglington:** I must say, Mr. Chairman, that having reconsidered this and having looked through it again this morning—and you can see by that that at least I do read my brief through to some extent—I am not sure that the regulation cannot be made to fit under the second wing of 25(1)(b). I rather think now that it can, having put it away for six months

**[Translation]**

publicité qui annoncerait ou donnerait l'impression que des vitamines ont été ajoutées.

Il est possible de soutenir que l'alinéa 25(1)b) de la Loi des aliments et drogues ne suffit pas à autoriser un règlement qui interdit non pas qu'on ajoute une substance mais plutôt qu'on fasse connaître cette addition, sauf dans des cas très précis où des considérations d'ordre nutritionnel sont jugées appropriées. Il est possible d'avancer cela puisque le pouvoir habilitant du paragraphe 25(1) de la Loi des aliments et drogues vise uniquement à faire appliquer les objectifs et les dispositions de la loi, qui cherche à protéger les consommateurs des aliments et substances dangereuses et impropre, et non simplement de la publicité, de l'emballage, de l'étiquetage ou de la vente d'aliments. Il n'est cependant pas précisé pourquoi ces considérations devraient être jugées appropriées lorsqu'il s'agit du petit déjeuner ou lorsqu'une boisson remplace un hors-d'œuvre.

L'alinéa 25(1)b) contient également une deuxième restriction:

«afin d'empêcher que le consommateur ou l'acheteur d'un article ne soit déçu ou trompé sur... son utilisation prévue... sa nature... sa valeur... ses avantages ou sa sûreté, ou de prévenir quelque dommage à la santé du consommateur ou acheteur».

Il est quelque peu difficile d'établir des liens entre l'interdiction sur l'annonce ainsi que sur l'emballage pour les «boissons gazeuses» et l'objectif visé lorsque la publicité concernant l'addition de vitamines dans les boissons pour le petit déjeuner, dans un succédané de jus de fruit, dans des boissons qui ne sont pas gazeuses ou populaires, n'est évidemment pas touchée par cette interdiction.

Il est assuré qu'à un moment donné, l'on demandera si un règlement excessif constitue une utilisation inhabituelle des pouvoirs habilitants («tendance vers l'État paternaliste»). Cette idée a certainement déjà germé dans l'esprit de ceux qui sont associés à l'industrie de la pêche. Il y a peut-être une certaine limite que ceux s'occupant d'aliments naturels et de drogues ne devraient pas dépasser en restreignant les responsabilités individuelles concernant la santé ainsi que la liberté de choix et de commerce.

**Le coprésident (sénateur Forsey): Y a-t-il des questions?**

**M. Eglington:** Je me souviens du titre d'un éditorial du journal *The Spectator* d'il y a plusieurs années. L'éditorial avait trait aux ceintures de sécurité.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Que devons-nous faire à ce propos? Il me semble que nous devrions au moins porter cette question à l'attention des organismes de réglementation et, à première vue, il me semble que cette question est particulièrement curieuse; c'est le moins que l'on puisse dire.

**M. Eglington:** Monsieur le président, j'ai à nouveau étudié la question ce matin, et vous pouvez voir que, dans une certaine mesure, je lis mes documents. Je pense que le règlement pourrait correspondre à l'alinéa 25(1)b). Voilà six mois que je ne m'étais pas penché sur cette question et je pense qu'il pourrait en être ainsi. Cependant, il peut paraître curieux que

## [Texte]

and looked at it again. But it still seems rather odd that some may be labelled and some must not be.

**Mrs. Holt:** May I ask a question? Was it this regulation on which—I think one of the orange soft drinks was banned? They used it to ban one company's production and sale of one of its orange drinks out West. It was quite a fight in the House of Commons as I recall over it but I cannot remember the detail and I meant to look it up before I came here, but I did not get a chance.

• 1205

**Mr. Eglington:** Well the regulation, I suppose, could possibly have that effect. If labels were printed and on bottles they would have to be withdrawn, but the regulation itself is directed to the label and not to the drink.

**Mrs. Holt:** but there was a ban on pop with vitamin C in them.

**Mr. Eglington:** I think the press reported it that way, but the ban was on advertising the fact that it had vitamin C in it. As I recall it, the press incorrectly reported that as being a ban on drinks with vitamin C in them, but that is not what the regulation did.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I suppose this could be exercised in what could be a discriminatory way, would have to . . .

**Mrs. Holt:** This same department, and I remember this incident because it was related; It came up at the same time as the saccharine ban and it never came to the House of Commons; it never came before any committee of the House of Commons; it just happened.

I remember something, and I meant to look it up, but we were in another Committee right up to the time of this Committee and I could not do it.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I think it is a good department where they should realize that little brother is looking at them once in a while.

**Mrs. Holt:** I would like to take a good look at the Health Protection Branch some day when we get a chance.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is it agreed then that counsel might address an inquiry to the department?

**Mrs. Holt:** I so move.

Motion agreed to.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Next one, SOR/78-482—Government Land Purchase Regulations. Here we have comment by counsel which I think should be printed. It appears to be a case of very wide discretionary power, if I recall correctly.

SOR/78-482  
GOVERNMENT LAND PURCHASE REGULATIONS  
Financial Administration Act  
P.C. 1978-1749

## [Traduction]

dans certains cas cela soit mentionné sur l'étiquette et dans certains cas non.

**Mme Holt:** Permettez-moi de poser une question. Est-ce que ce règlement . . . Je pense que l'on a interdit la vente d'une certaine boisson à l'orange. Je pense que l'on s'est fondé sur ce règlement pour interdire à une société de produire et de vendre une certaine boisson à l'orange; c'était dans l'Ouest. Si je me souviens bien, cela a provoqué bien des remous à la Chambre des communes mais je ne puis me rappeler les détails de l'affaire. Je voulais faire quelques recherches avant de venir ici mais je n'en ai pas eu l'occasion.

**Mr. Eglington:** Ma foi, je pense que le règlement pourrait avoir cet effet. Si les étiquettes étaient imprimées sur les bouteilles, il faudrait les retirer, mais le règlement comme tel porte sur l'étiquette et non sur le contenu.

**Mme Holt:** Mais on a interdit les boissons gazeuses contenant de la vitamine C.

**Mr. Eglington:** C'est ce qu'ont dit les journaux, mais l'interdiction visait la publicité sur le contenu en vitamine C. Si je me souviens bien, les journaux ont dit à tort que l'interdiction visait les boissons gazeuses contenant de la vitamine C, mais c'était faux.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je présume que cela pourrait être appliquée de façon pratiquement discriminatoire, il faudrait . . .

**Mme Holt:** Je me souviens de l'incident parce que c'était en même temps que l'interdiction de la saccharine. La question n'a jamais été soumise à la Chambre ni à aucun comité de la Chambre, cela s'est produit comme cela.

Je me souviens de quelque chose. J'avais l'intention de faire des recherches à ce sujet, mais je n'en ai pas eu le temps, puisqu'une séance de comité n'attend pas l'autre.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je pense que c'est un bon ministère, mais il devait tenir compte des recommandations qui lui sont faites.

**Mme Holt:** Un de ces jours, j'aimerais bien me pencher sur la direction générale de la protection de la santé.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Êtes-vous d'accord que le conseiller demande des explications au ministère?

**Mme Holt:** Je le propose.

Motion adoptée.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous avons ensuite le DORS/78-482—Règlement sur l'achat de terrains par le gouvernement. Je pense qu'il faudrait consigner les commentaires de notre conseiller. Si je ne me trompe, cela semble être un cas de pouvoir discrétionnaire très vaste.

DORS/78-482  
RÈGLEMENT SUR L'ACHAT DE TERRAINS PAR LE GOUVERNEMENT  
Loi sur l'administration financière  
C.P. 1978-1749

[Text]

July 13, 1978

1. Section 34 of the Financial Administration Act reads, in part:

"The Governor in Council may make regulations with respect to the conditions under which contracts may be entered into and, notwithstanding any other Act,

(a) may direct that no contract by the terms of which payments are required in excess of such amount or amounts as the Governor in Council may prescribe shall be entered into or have any force or effect unless entry into the contract has been approved by the Governor in Council or the Treasury Board . . ."

2. Section 7 of the Regulations allows the Treasury Board to waive the requirement of two appraisals, one of them being by an independent appraiser. To be valid this provision must be seen as one of the conditions (under which contracts may be entered into) with respect to which regulations may be made. The effect is to lay down a basic requirement and to allow the Treasury Board to waive it in suitable cases. It is not clear what the waiver amounts to. Is it of a second appraisal, an independent appraisal or of any appraisal? Why should such a power of waiver, which is not fettered by any restrictions be given to the Treasury Board when public money is involved? These are questions which might be thought worthy of answers even apart from the fundamental question of whether such a power of waiver is a regulation "with respect to the conditions under which contracts may be entered into."

### 3. Section 8

Section 8 sets out two types of payment which the Minister may contract to pay.

The first does not read "... of the land, the reasonable legal fees and disbursements of the vendor, reasonably incurred", or "such amounts as he may specify in the contract in respect of the reasonable legal fees . . .". The actual formulary used denies any real contractual agreement because they indicate that the Minister will have a free hand to grant a sum towards the vendors legal fees and disbursements which sum will be in the Minister's discretion and will be judged by him after the fees and disbursements have been incurred ("as he may approve"). The vendor party to a contract with such a term as this in it really has no agreement at all. Once it is decided that the Minister may pay something on account of a vendor's legal fees and disbursements and the Minister decides to do so it is much to be preferred that the Minister put into the contract precisely what he is going to pay for.

The second item the Minister may agree to pay for is also expressed in such a way as to negate any true contractual term enforceable by the other party; "interest . . . where, in his opinion, completion . . . is unreasonably delayed through no fault of the vendor, (ie. through the fault of the purchasing Minister), for such period as the Minister may approve". This means that where the Minister is of the opinion that the delay is his fault he may elect to pay interest for as long as he

[Translation]

Le 13 juillet 1978

1. L'article 34 de la Loi sur l'administration financière commence ainsi:

34. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements sur les conditions auxquelles les contrats peuvent être conclus et, nonobstant toute autre loi,

a) peut ordonner qu'aucun contrat aux termes duquel des paiements sont requis au delà du montant ou des montants que le gouverneur en conseil peut prescrire ne sera conclu ou n'aura vigueur ou effet, sauf si la conclusion du contrat a été approuvée par le gouverneur en conseil ou le conseil du Trésor; et

2. L'article 7 du Règlement dispense le Conseil du Trésor de l'obligation d'obtenir deux évaluations dont l'une serait effectuée par un évaluateur indépendant. Pour être valide, cette stipulation doit être envisagée comme une des conditions (en vertu desquelles des contrats peuvent être conclus) à l'égard desquelles un règlement peut être établi. Il s'agit essentiellement de fixer une condition fondamentale et de permettre que le Conseil du Trésor, dans les cas appropriés, accorde une dispense. La portée de la dispense n'est pas précise. S'agit-il d'une dispense d'une deuxième évaluation, de l'évaluation effectuée par un évaluateur indépendant ou de n'importe quelle évaluation? Pourquoi ce pouvoir de dispense inconditionnel serait-il donné au Conseil du Trésor lorsqu'il s'agit des deniers publics? Voilà des questions qui pourraient mériter des réponses indépendamment de la question fondamentale de savoir si un tel pouvoir de dispense est un règlement sur les conditions auxquelles les contrats peuvent être conclus.»

### 3. Article 8

L'article 8 précise deux types de paiements que le ministre peut s'engager à faire.

Le premier n'est pas « . . . le prix du terrain, les frais légaux et les déboursés raisonnablement encourus par le vendeur», ni «les sommes qu'il peut préciser dans le contrat comme étant les déboursés raisonnablement encourus». Le libellé officiel exclut tout entente contractuelle réelle, car il précise que le ministre sera libre d'accorder une somme pour défrayer les frais légaux et les déboursés raisonnablement encourus par le vendeur, somme qui sera laissée à la discrétion du ministre et que lui-même évaluera après que les frais légaux et les déboursés auront été encourus («pour la période approuvée par le ministre»). La partie vendue d'un contrat incluant une telle disposition n'a aucune entente sur laquelle s'appuyer. Lorsqu'il est décidé que le ministre peut faire un déboursé quelconque au compte des frais légaux et déboursés encourus par le vendeur et que le ministre décide de le faire, il vaudrait mieux que le ministre précise dans le contrat ce qu'il va payer.

La deuxième chose qu'un ministre peut convenir de payer est également exprimée de façon à nier toute disposition contractuelle que l'autre partie peut faire respecter: «l'intérêt . . . lorsque, selon lui, la prise de possession est différée sans la faute du vendeur» (c'est-à-dire, par la faute du ministre effectuant l'achat), pour la période approuvée par le ministre. Cela signifie que lorsque le ministre croit être lui-même responsable du retard, il peut décider de payer l'intérêt aussi

## [Texte]

chooses. This hardly seems to be a term which would give a vendor much comfort in dealing with the Crown's legal and Supply departments.

## 4. Section 12(2)—last word.

“Exceeded” seems to be the wrong word. Since subsection (2) is a “notwithstanding provision” it would seem logical that what should be meant is that Minister may enter the agreement where the period of the option is less than 45 days.

**Mr. Eglington:** Yes, Mr. Chairman. It harks back to the Committee's concern with dispensations in the past.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Well and even more than that; it leaves it completely open . . . no, no definition at all under circumstances of—I think it is Section 7 of the Regulations—what is going to be dispensed with; that is very obvious in the reading of that.

**An hon. Member:** It is giving vast powers to the Minister.

**Mr. Baker:** Would this not, Mr. Chairman, raise the kind of question that is related to the aspect of tendering, the tendering practice? The tendering practice is there to ensure that the market with respect to the matter tendered is met in purchases and things of that nature. Would this not give the public service, Treasury Board, the right to waive in effect the possibility of at least exploring the market to see whether or not, with respect to land, the government is advised to purchase land at an appropriate price? Is that akin to that, Mr. Eglington?

**Mr. Eglington:** I am not sure, Mr. Baker, that it really relates to tendering, but it relates to the price or the value, and therefore the price to be paid for land when it has already been decided to take the land.

**Mr. Baker:** Right, the decision has been made to take the land and the question then becomes at what price.

**Mr. Eglington:** That is right.

**Mr. Baker:** What this really says is that if it was allowed to go unchallenged that someone might make a decision based on the eyeball method, as opposed to a quasi-scientific method of determining value.

**Mr. Eglington:** That is correct.

**Mr. Baker:** Thank you.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well what do hon. members of the Committee suggests we should do about this?

• 1210

**An hon. Member:** I think we should go back to them.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** And present to the authority concerned the substance of what counsel has said here. Is that the decision? Is that agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Righto.

Let us turn to SOR/78-503—Whaling Regulations, amendment, and we have here the comment of Counsel, an explanatory note.

## [Traduction]

longtemps qu'il le voudra. Ce n'est certainement pas là une condition très rassurante pour le vendeur qui ferait affaire avec le contentieux de l'État et le ministère des Approvisionnements.

## 4. Article 12(2)—Dernier mot

L'expression «dépassés» ne semble pas convenir. Puisque le paragraphe (2) est une condition «nonobstant», il serait logique de dire que le ministre peut conclure un contrat lorsque la période d'option est inférieure à 45 jours.

**M. Eglington:** Oui, monsieur le président. Cela rejoint la vieille préoccupation du comité au sujet des dispenses.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Ma foi et même plus que cela; cela laisse le problème entier . . . non, aucune définition de ce que l'on dispense, dans les circonstances décrites, je pense, à l'article 7 des règlements, c'est très évident lorsqu'on le lit.

**Une voix:** Cela accorde de vastes pouvoirs au ministre.

**Mr. Baker:** Monsieur le président, cela ne porte-t-il pas sur les appels d'offre, les pratiques d'appels d'offre? Le but des appels d'offre est de s'assurer que l'on tient compte du marché pour les achats et les choses de ce genre. Cela n'accordera-t-il pas à la fonction publique, au Conseil du Trésor, le droit, pour ce qui est de l'achat de terrains, d'explorer le marché afin de s'assurer qu'il ne paye pas trop cher? Est-ce de cela qu'il s'agit, monsieur Eglington?

**M. Eglington:** Monsieur Baker, je ne suis pas sûr que cela porte vraiment sur les appels d'offre, mais cela vise la valeur, donc le prix qui sera versé pour un terrain lorsque la décision d'acheter a déjà été prise.

**M. Baker:** Oui, la décision d'acheter le terrain a été prise et il s'agit maintenant de déterminer le prix.

**M. Eglington:** En effet.

**M. Baker:** Si c'est laissé tel quel, cela signifie qu'au lieu de déterminer la valeur par une méthode quasi scientifique, on peut le faire en recourant au «pifomètre»!

**M. Eglington:** En effet.

**M. Baker:** Merci.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Qu'est-ce que les honorables membres de ce comité suggèrent que nous fassions à ce sujet?

**Une voix:** Nous devrions leur en reparler.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Et faire part aux personnes intéressées des commentaires de notre conseiller. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Parfait.

Passons au DORS/78-503—Règlement de chasse à la baleine, Modification, accompagné d'une note explicative du conseiller.

## [Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Are there any questions? Are there any observations, Mr. Eglington? We will simply put that aside then.

The next one is . . .

**Mr. Baker:** I did not hear you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Sorry?

**Mr. Baker:** I just did not hear you.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I said we have nothing further to say on that. I said put it aside and we will presume that it is dealt with.

**Mr. Baker:** Yes, all right.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It was not a happily chosen phrase on my part.

**Mr. Baker:** I see.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The next one is SOR/78-505—Family Allowances Regulations, amendment. This is one where the amendment is correct and in order and perfectly satisfactory.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The next one is SOR/78-507—Arctic Shipping Pollution Prevention Regulations, amendment. That also is satisfactory.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** And the next one is SOR/78-508—Ship's Deck Watch Regulations, amendment. Again satisfactorily dealt with, I think.

**Mr. Brewin:** It is the right whale.

**Mr. Eglington:** It is defined in the regulations.

**Mr. Baker:** It is a white-ring whale; there is a left-ring whale and a right-ring whale.

**Mr. Baldwin:** A minke whale or a pilot whale.

**Mr. Eglington:** Any whale known by name as an Atlantic right whale, Arctic right whale, Biscayan right whale, bow-head, great polar whale, Greenland right whale . . .

**Mr. Brewin:** It shows that the right wing is spreading all around everywhere.

**Mr. Eglington:** Even Southern pigmy are right whales.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Then we have SOR/78-516—Unemployment Insurance Regulations, amendment. Here we have a comment by counsel. Should this be printed? I think probably it should. There is a final suggestion here that the Canada Employment and Immigration Commission should be reminded of the Committee's view that acting parliamentary instruments should refer to all statutory authority being used, and not simply to the precise regulation-making power. Is that agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

UNEMPLOYMENT INSURANCE REGULATIONS,  
AMENDMENT

Unemployment Insurance Act, 1971.

P.C. 1978-1914

## [Translation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Y a-t-il des questions? Avez-vous des observations à faire, monsieur Eglington? Sinon, nous pouvons le mettre de côté.

Nous passons au . . .

**M. Baker:** Je n'ai pas entendu ce que vous avez dit, monsieur le président.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Pardon?

**M. Baker:** Je ne vous ai pas entendu.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'ai dit que nous n'avions rien à ajouter, que la solution nous paraît satisfaisante.

**M. Baker:** Très bien.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'aurais pu m'exprimer d'une manière plus heureuse.

**M. Baker:** Je vois.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous passons au DORS/78-505—Règlement sur les allocations familiales—modification. La modification apportée est entièrement satisfaisante.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Passons maintenant au DORS/78-507—Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques par les navires—Modification. Cela aussi est satisfaisant.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est au tour du DORS/78—Règlement sur les quarts à la passerelle des navires—Modification. On a apporté la solution demandée.

**M. Brewin:** Il s'agit de la baleine franche.

**M. Eglington:** La définition figure aux règlements.

**M. Baker:** Il s'agit de la baleine franche, il y a donc une baleine non franche.

**M. Baldwin:** Le rorqual à rostre ou cachalot.

**M. Eglington:** Toute baleine connue sous le nom de baleine franche de l'Atlantique, de baleine franche boréale, de baleine franche de biscaye, de bowhead, de *great polar whale*, de baleine franche du Groenland . . .

**M. Brewin:** Il semble qu'on retrouve de la franchise partout.

**M. Eglington:** Même la *southern pigmy* est une baleine franche.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous passons au DORS/78-516—Règlement sur l'assurance-chômage—Modification. Nous avons un commentaire de notre conseiller, je crois qu'il devrait être annexé. On rappelle à la Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration que le préambule d'un texte réglementaire devrait s'appuyer sur tous les pouvoirs habilitants utilisés et non seulement sur les pouvoirs de réglementation. D'accord?

**Des voix:** D'accord.

RÈGLEMENTS SUR L'ASSURANCE-CHÔMAGE—  
Modification

Loi de 1971 sur l'Assurance-chômage

C.P. 1978-1914

## [Texte]

July 11, 1978.

This new part of the Regulations is really made under Section 63(1)(d)(iii) of the Act as added by S.C. 76-77 c. 54 s. 51(2)

"(d) "basic cost of benefit" in relation to any year means . . . the amount paid out of the Consolidated Revenue Fund pursuant to Section 135 to pay . . .

(iii) the costs of administration of this Act, as determined in the manner prescribed . . ."

Section 58(y) reads;

"58. The Commission may, with the approval of the Governor in Council, make regulations . . .

(y) prescribing anything that by this Act is to be prescribed by regulations"

Although Section 63(1)(d)(iii) says simply "in the manner prescribed" and not "in the manner prescribed by regulations" it would seem that Section 58 and Section 63(1)(d)(iii) have been used conjointly to make the new Part IX on the Regulations.

The Canada Employment and Immigration Commission should be reminded of the Committee's view that the enacting part of an instrument should refer to all the statutory authority being used and not merely to the formal regulation making power in Section 58(y).

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The next is SOR/78-525—Motor Vehicle Safety Regulations, amendment. And here we have something that has been satisfactorily attended to, I think, something we drew attention to, and they are settling the matter as suggested.

On SOR/78-563—Beef Carcass Grading Regulations. And here I think this has been satisfactorily dealt with also.

**Mr. Eglington:** I should perhaps explain, Mr. Chairman, that what appears to be a considerable delay was caused by the need to consult all the people in the industry. The regulations took some time to formulate.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The next thing we have is a series which is right up Mr. Brewin's alley: SOR/78-602, 78-675, 78-611, 78-612, 78-613, 78-614, 78-615, 78-616, 78-676, 78-677, 78-678, 78-679. These are Immigration Exemption Regulations and Immigration Visa Exemption Regulations respectively.

**Mr. Eglington:** I would just point out, Mr. Chairman, there is a misprint in that comment.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Would you correct the misprint forthwith?

**Mr. Eglington:** Yes, in the second last paragraph it should read:

It might be in keeping with Section 115(2)  
Instead of (1).

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Two in brackets?

**Mr. Eglington:** Yes.

## [Traduction]

Le 11 juillet 1978

La nouvelle partie de ce règlement est établie en vertu de l'article 63(1)d)(III) de la Loi qui a été ajoutée au paragraphe 51(2), chapitre 54 des Statuts du Canada de 1976-1977.

«(d) coût de base des prestations» pour une année, désigne . . . le montant des sommes prélevées sur le Fonds du revenu consolidé en application de l'article 135 pour payer . . .

(III) les frais d'application de la présente loi déterminés conformément aux règlements . . .

L'alinéa 58(v) stipule que:

«la Commission peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir des règlements . . .

(v) prescrivant tout ce qui, aux termes de la présente loi, doit être prescrit par règlements».

Bien que le sous-alinéa 63d)(III) stipule simplement «conformément aux règlements» et non «de la manière prescrite par règlements», il semble que l'article 58 et ce sous-alinéa ont été fondus dans la nouvelle partie IX du Règlement.

Le Comité tient à rappeler à la Commission canadienne de l'emploi et de l'immigration que le préambule d'un texte réglementaire devrait s'appuyer sur tous les pouvoirs habilitants utilisés et non seulement sur le pouvoir de réglementation auquel fait allusion l'alinéa 58(y).

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous passons au DORS/78-525—Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles, Modification. On est en train d'apporter une solution au problème que nous avions signalé.

DORS/78-563—Règlement sur le classement des carcasses (boeuf). Il en est de même pour ce règlement.

**Mr. Eglington:** Je devrais peut-être ajouter que l'établissement du règlement a été très long parce qu'il a fallu consulter toutes les personnes intéressées dans cette industrie.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous passons maintenant à une série de règlements qui intéressera certainement M. Brewin: DORS/78-602, 78-675, 78-611, 78-612, 78-613, 78-614, 78-615, 78-616, 78-676, 78-677, 78-678, 78-679. Il s'agit du règlement de dispense, immigration, et du règlement de dispense du visa-immigration.

**Mr. Eglington:** Je voudrais signaler une erreur d'impression dans ce commentaire.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Pourriez-vous la corriger?

**Mr. Eglington:** Oui, à l'avant dernier paragraphe, il faut lire:

Il serait peut-être conforme au paragraphe 115(2) . . .  
C'est 115(2) et non 115(1).

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Deux entre parenthèses?

**Mr. Eglington:** Oui.

## [Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** With that correction this comment should be printed, should it not?

SOR/78-602

IMMIGRATION EXEMPTION REGULATIONS NO. 1,  
1978

Immigration Act, 1976

P.C. 1978-2370

October 17, 1978

SOR/78-602, SOR/78-675—Immigration Exemption Regulations Nos. 1 and 2, 1978

Both regulations exempt named persons from the provisions of section 8 or section 14(1) of the Immigration Regulations. Regulations of this type replace the Immigration Special Relief Regulations to which the Committee objected.

The power to make these dispensations was expressly taken in section 115(2) of the Act, the insertion of which was a result of the Committee's representations. Section 115(2) reads:

“(2) The Governor in Council may by regulation exempt any person from any regulation made under subsection (1) or otherwise facilitate the admission of any person where the Governor in Council is satisfied that the person should be exempted from such regulation or his admission should be facilitated for reasons of public policy or due to the existence of compassionate or humanitarian considerations.”

It might be in keeping with section 115(1) if the recital to exempting regulations were to state that the Governor in Council is satisfied of one or other or both of the matters referred to in the subsection.

The sections of the Immigration Regulations dispensed with by these new Regulations relate to Selection Criteria (points)—section 8, and passports and travel documents—section 14(1).

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is there any further point that anybody wants to make about it, if action is required or anything of the sort? I have not looked at this myself. Are there any comments from you, Mr. Eglinton?

**Mr. Eglinton:** No, unless the Committee wants to ask the department to state the basis on which the exemption is made.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is that the wish of the Committee?

**Mr. Eglinton:** It would probably, I suppose, be both because this is a long list of people, so some would be under one heading, the others under another.

• 1215

**Mr. Brewin:** All of those immigration regulations, did this Committee, on some occasion when I was not here, review them? Because they are all new regulations apart from . . .

**Mr. Eglinton:** Yes, and questions were raised and they were referred to the department.

## [Translation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous ferons corriger cela; imprimons le commentaire.

DORS/78-602

RÈGLEMENT DE DISPENSE IMMIGRATION, NO 1,  
1978

Loi de 1976 sur l'immigration

C.P. 1978-2370

Le 17 octobre 1978

DORS/78-602, DORS/78-675—Règlement de dispense immigration, n°s 1 et 2, 1978

Ces deux règlements dispensent certaines personnes de l'application des dispositions de l'article 8 du paragraphe 14(1) du Règlement sur l'immigration. Les règlements de ce genre remplacent les règlements de dispense-immigration auxquels le comité s'était opposé.

Le pouvoir d'accorder ces dispenses a été stipulé expressément au paragraphe 115 de la Loi, à la demande du comité. Le paragraphe 115(2) stipule:

«(2) Lorsqu'il est convaincu qu'une personne devrait être dispensée de tout règlement établi en vertu du paragraphe (1) ou que son admission devrait être facilitée pour des motifs de politique générale ou des considérations d'ordre humanitaire, le gouverneur en conseil peut, par règlement, dispenser cette personne du règlement en question ou autrement faciliter son admission.»

Il serait peut-être conforme au paragraphe 115(1) que l'énoncé des règlements de dispense stipule que le gouverneur en conseil donne son accord à l'une ou l'autre ou aux deux questions mentionnées dans ce paragraphe.

Les articles des Règlements de l'immigration dont on exempt par ces nouveaux règlements se rapportent aux critères de sélection (points)—article 8, et aux passeports et documents de voyage—article 14(1).

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Avez-vous d'autres observations à faire, s'il y a lieu? Je n'ai pas étudié la question personnellement. Avez-vous des observations, monsieur Eglinton?

**Mr. Eglinton:** Non, à moins que le comité ne veuille demander au ministère sur quels critères il se fonde pour accorder cette dispense.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le comité est-il d'accord?

**Mr. Eglinton:** Étant donné que la liste de personnes visées est assez longue, il doit y avoir plusieurs catégories.

**Mr. Brewin:** Le Comité a-t-il déjà étudié les règlements d'immigration en mon absence? En effet, tous sont nouveaux, sauf . . .

**Mr. Eglinton:** Oui, et les questions ont été posées et renvoyées au Ministère.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Before Senator Riley goes, may I just ask one question? I am sorry to interrupt, Mr. Brewin, but before Senator Riley goes: there is some question as to whether we should sit on—what day was it, Mr. Eglinton?

**Mr. Eglinton:** The twenty-first.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** The twenty-first.

Mr. Baker, will the House be in session still on the twenty-first?

**Mr. Baker:** I think so. We adjourn on the twenty-first.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** The thing is we may have a fairly long recess. Will there be enough here, not necessarily for a quorum, but enough here for a working committee? Shall we agree to sit on the twenty-first?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** All right. Thank you, Senator Riley.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Eglinton had some point he wishes to raise here about the immigration regulations.

**Mr. Eglinton:** Yes, all we have dealt with so far is the Immigration Exemption Regulations. It is now the Immigration Visa Exemption Regulations, and there is a substantive point on those.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, would you raise it then, please, Mr. Eglinton—Oh, I am sorry. Is there something that should be printed on that?

**Mr. Eglinton:** Yes, there is a comment.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh yes, there is an elaborate one here. I am sorry.

SOR/78-611

IMMIGRATION VISA EXEMPTION REGULATIONS  
NO. 1, 1978  
Immigration Act, 1976  
P.C. 1978-2432

October 16, 1978

SOR 78-611, 612, 613, 614, 615, 616, 676, 677, 678, 679  
*Immigration Visa Exemption Regulations 1978, Nos. 1—10*

Each of these Regulations exempts named persons from section 9(1) of the Immigration Act, 1976. Section 9(1) reads:

*“Except in such cases as are prescribed, every immigrant and visitor shall make an application for and obtain a visa before he appears at a port of entry.”*

Section 115(1)(ii) reads:

“(1) The Governor in Council may make regulations

(ii) prescribing any matter required or authorized by this Act to be prescribed.”

## [Traduction]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Me permettez-vous de poser une question avant que le sénateur Riley ne parte? Je m'excuse de vous interrompre, monsieur Brewin, mais il faudrait décider si nous allons siéger le . . . quel jour, monsieur Eglinton?

**M. Eglinton:** Le vingt et un.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Le vingt et un.

Monsieur Baker, la Chambre siégera-t-elle toujours le vingt et un?

**M. Baker:** Je crois que oui. Elle doit ajourner le 21 décembre.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Les vacances seront assez longues. Serons-nous assez nombreux pour siéger? Convenons-nous de siéger le 21?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Très bien, merci, sénateur Riley.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** M. Eglinton voudrait faire certaines observations au sujet des règlements d'immigration.

**M. Eglinton:** Jusqu'à maintenant, nous avons étudié seulement le Règlement de dispense, immigration, mais maintenant nous exprimons des réserves à l'égard du Règlement de dispense du visa-immigration.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Pourriez-vous nous en faire part alors, monsieur Eglinton . . . Excusez-moi, doit-on annexer quelque chose?

**M. Eglinton:** Oui, il y a un commentaire.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, et il est assez long.

DORS/78-611

REGLEMENT DE DISPENSE DU VISA-IMMIGRATION  
NO. 1, 1978  
LOIS DE 1976 SUR L'IMMIGRATION  
C.P. 1978-2432

Le 16 octobre 1978

DORS/78-611, 612, 613, 614, 615, 616, 676, 677, 678, 679  
RÈGLEMENTS DE DISPENSE DU VISA-IMMIGRATION NO. 1 à 10

Chacun de ces règlements dispense certaines personnes de l'application du paragraphe 9(1) de la Loi de 1976 sur l'immigration. Ce paragraphe est le suivant:

«Sous réserve des dispositions réglementaires, tout immigrant et tout visiteur doivent demander et obtenir un visa avant de se présenter à un point d'entrée.»

Par ailleurs, lalinéa 115(1)ii) dit ceci:

“(1) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements

(ii) «régissant tout sujet qui, aux termes de la présente loi, peut ou doit l'être par règlement.»

## [Text]

Sections 9(1) and 115(1)(ii) have been used to make section 13 of the Immigration Regulations which is of general application to the cases there prescribed. Section 13 reads:

13. (1) A visitor who is a person referred to in Schedule II, other than a person who

- (a) is required to obtain a student authorization or an employment authorization to enter Canada, or
- (b) is ordinarily resident in Rhodesia, is not required to make an application for and obtain a visa before he appears at a port of entry.

(2) A visa officer may issue a visitor's visa to any person who meets the requirements of the Act and these Regulations if that person establishes to the satisfaction of the visa officer that he will be able

- (a) to return to the country from which he seeks to come to Canada; or
- (b) to go from Canada to some other country.

(3) A diplomatic or consular officer of Canada may, while he is outside Canada, issue a visa to any person who in Canada may be granted privileges or immunities in accordance with the law of Canada as a representative or official of a foreign government or international organization.

(4) Every visitor who is required to obtain a visa, student authorization or employment authorization before he appears at a port of entry shall be in possession of a valid visa, student authorization or employment authorization, as the case may be, when he appears at a port of entry.

(Schedule II to the Regulations is attached.)

By these Exemption Regulations, section 9(1) of the Act is being used to exempt from visa requirements individuals who presumably do not fall within the classes of cases already prescribed in section 13 of the Immigration Regulations. This can only be lawful if the words of section 9(1) "Except in such cases as are prescribed" extend to the prescribing of individuals, as distinct from categories of persons.

This matter ought to be taken up with the Department. It seems odd that Regulations such as these should ever appear. A person who is abroad applies for a visa. If he is abroad, he must equally make some representation or application for an exemption from applying for and obtaining a visa. What purpose, then, can this series of Regulations serve? Have all the persons named actually arrived in Canada and been allowed entry without having applied for and obtained a visa, even though they fall outside section 13 of the Regulations?

On the narrow legal point as to whether section 9(1) permits the prescribing of Mr. X as exempt from the requirement to apply for and obtain a visa before appearing at a port of entry, the plural "cases" will probably import the singular "a case". That still leaves the question of whether "a case" can be

## [Translation]

L'article 9(1) et 115(1)ii ont été utilisés pour établir l'article 13 du Règlement qui s'applique aux cas susmentionnés. L'article 13 se lit comme suit:

13. (1) Un visiteur qui est une personne visée à l'annexe II, autre que celle qui

- a) est tenue d'obtenir un permis de séjour pour étudiant ou un permis de travail afin d'entrer au Canada, ou
- b) réside ordinairement en Rhodésie, n'est pas tenu de présenter une demande de visa ni d'obtenir ce visa avant de se présenter à un point d'entrée.

(2) L'agent des visas peut délivrer un visa de visiteur à toute personne qui satisfait aux exigences de la Loi et du présent règlement, si cette personne prouve, d'une façon jugée satisfaisante par l'agent des visas, qu'elle pourra

- a) retourner dans le pays d'où elle sollicite l'admission au Canada; ou

- b) se rendre dans un autre pays.

(3) Un agent diplomatique ou un fonctionnaire consulaire du Canada peut, pendant qu'il se trouve à l'extérieur du Canada, délivrer un visa à toute personne qui, au Canada, peut se voir accorder les priviléges et immunités conformément à la loi du Canada à titre de représentant ou de fonctionnaire d'un gouvernement étranger ou d'une organisation internationale.

(4) Tout visiteur qui est tenu d'obtenir un visa, un permis de séjour pour étudiant ou un permis de travail avant de se présenter à un point d'entrée doit être en possession, lorsqu'il s'y présente, d'un visa, d'un permis de séjour pour étudiant ou d'un permis de travail valides, selon le cas.

(Ci-joint l'annexe II du Règlement)

Dans ces règlements de dispense on utilise l'article 9(1) de la Loi pour exempter des exigences relatives aux visas certains individus non inclus dans les catégories déjà prescrites à l'article 13 du Règlement sur l'immigration. Cette disposition ne peut être valide que si l'expression «sous réserve des dispositions réglementaires» figurant au paragraphe 9(1) s'applique à la réglementation d'individus et non pas de catégories d'individus.

Cette question devrait être discutée avec les représentants du ministère. Il est étrange que ce genre de règlement existe. Un individu dépose une demande de visa à l'étranger. S'il est à l'étranger, il doit également déposer une demande de dispense de visa. Dans ce cas, à quoi sert ce règlement? Tous les individus cités ont-ils été finalement autorisés à entrer au Canada sans avoir demandé ni obtenu de visa, bien qu'ils ne soient pas visés par l'article 13 du Règlement?

Quant à savoir, et c'est là un point de droit précis, si le paragraphe 9(1) permet effectivement de dispenser M. X de demander et d'obtenir un visa avant de se présenter à un point d'entrée, le pluriel «cases» traduit vraisemblablement le singulier «a case». Il reste encore à savoir si «a case» peut s'appliquer

## [Texte]

confined to one individual or must be taken to cover only the prescription of a case of general application to all who happen to fall within it. It is noteworthy that while section 115(2) of the Act confers express power to exempt "any person" from the Regulations, there is no provision in the Act which permits the exemption of "any person" from the Act itself or from section 9(1) in particular.

Perhaps the proper basis for these exemptions is the second wing of section 115(2): "or otherwise facilitate the admission of any person where the Governor in Council is satisfied that . . . his admission should be facilitated for reasons of public policy or due to the existence of compassionate or humanitarian considerations". Visas would, after all, appear to relate more to the machinery of admission than to eligibility for admission.

## SCHEDULE II

1. Citizens of Andorra, Argentina, Australia, Austria, Bahamas, Bangladesh, Barbados, Belgium, Bolivia, Botswana, Brazil, Chile, Costa Rica, Cuba, Cyprus, Denmark, Dominican Republic, Ecuador, El Salvador, Fiji, Finland, France, Gambia, Federal Republic of Germany, Ghana, Greece, Grenada, Guatemala, Guyana, Haiti, Honduras, Iceland, India, Ireland, Italy, Jamaica, Japan, Kenya, Lesotho, Liechtenstein, Luxembourg, Malawi, Malaysia, Malta, Mauritius, Mexico, Monaco, Nauru, Netherlands, New Zealand, Nicaragua, Norway, Panama, Papua New Guinea, Paraguay, Peru, Portugal, San Marino, Seychelles Republic, Sierra Leone, Singapore, Spain, Sri Lanka, Surinam, Swaziland, Sweden, Switzerland, Tanzania, Tonga, Trinidad and Tobago, Turkey, Uganda, United States, Uruguay, Venezuela, Western Samoa and Zambia.

2. Citizens of the United Kingdom and Colonies with the right of abode in the United Kingdom.

3. Citizens of the United Kingdom and Colonies who derive their citizenship through birth, descent, registration or naturalization in one of the British dependent territories of Belize, Bermuda, British Virgin Islands, Cayman Islands, Falkland Islands, Gibraltar, Gilbert Islands, Hong Kong, Montserrat, Pitcairn, St. Helena, Turks and Caicos Islands and Tuvalu or one of the West Indies Associated States of Antigua, Dominica, St.Kitts- Nevis- Anguilla, St.Lucia and St. Vincent.

4. Persons holding passports or travel documents issued by the Holy See.

5. Persons lawfully admitted into the United States for permanent residence coming to Canada direct from the United States.

6. Members of a crew whether such persons seek to enter Canada for shore leave or for some other legitimate and temporary purpose and persons seeking entry to become members of a crew.

## [Traduction]

à un seul individu ou s'il porte uniquement sur la réglementation d'un cas général applicable à tous ceux qui tombent dans cette catégorie. Il faut cependant noter que le paragraphe 115(2) de la Loi précise bien que «toute personne» peut être dispensée de l'application du Règlement, mais il n'existe aucune disposition dans la loi qui permet à «une personne» d'être dispensée de la Loi elle-même ou du paragraphe 9(1) en particulier.

Ces dispenses reposent peut-être sur la deuxième partie du paragraphe 115(2): «ou que son admission devrait être facilitée pour des motifs de politique générale ou de considérations d'ordre humanitaire, le gouverneur en conseil peut . . . faciliter son admission.» La délivrance de visas semblerait alors dépendre davantage du processus à suivre pour en obtenir un que de l'admissibilité.

## ANNEXE II

1. Les citoyens des pays suivants: Andorre, Argentine, Australie, Autriche, Bahamas, Bangladesh, Barbade, Belgique, Bolovie, Botswana, Brésil, Chili, Chypre, Costa Rica, Cuba, Danemark, El Salvador, Équateur, Espagne, États-Unis, îles Fidji, Finlande, France, Gambie, Ghana, Grèce, Grenade, Guatemala, Guyane, Haïti, Honduras, Inde, Irlande, Islande, Italie, Jamaïque, Japon, Kenya, Lesotho, Liechtenstein, Luxembourg, Malawi, Malaysia, Malte, Maurice, Mexique, Monaco, Nauru, Micragua, Norvège, Nouvelle-Zélande, Ouganda, Panama, Papouasie Nouvelle-Guinée, Paraguay, Pays-Bas, Pérou, Portugal, Samoa occidentales, San Marino, République des Seychelles, République dominicaine, République fédérale d'Allemagne, Sierra Leone, Singapour, Sri Lanka, Suède, Suisse, Surinam, Swaziland, Tanzanie, Tonga, Trinité et Tobago, Turquie, Uruguay, Venezuela et Zambie.

2. Les citoyens du Royaume-Uni et des colonies qui ont le droit de séjour au Royaume-Uni.

3. Les citoyens du Royaume-Uni et des colonies dont la citoyenneté tient à leur naissance, à leur descendance, à leur enregistrement ou à leur naturalisation dans un des territoires britanniques de Belize, des Bermudes, des îles Vierges britanniques, des îles Caimans, des îles Falkland, de Gibraltar, des îles Gilbert, de Hong Kong, de Montserrat, de Pitcairn, de Sainte-Hélène, des îles Turks et Caicos et de Tuvalu ou un des États associés des Antilles, savoir Antigua, Dominique, Saint-Christophe-Nevis- Anguilla, Sainte-Lucie et Saint-Vincent.

4. Les titulaires d'un passeport ou de documents de voyage de l'état du Vatican.

5. Les personnes légalement admises aux États-Unis à titre de résidents permanents arrivant au Canada directement des États-Unis.

6. Les membres d'équipage qui sollicitent l'autorisation de séjour au Canada pour aller à terre ou pour quelque autre fin légitime et temporaire et les personnes qui sollicitent l'autorisation de séjour pour devenir membres d'équipage.

## [Text]

7. Persons in transit through Canada up to four days.

8. Members of the armed forces of member states of the North Atlantic Treaty Organization when such members of the armed forces of member states present documents prescribed by the North Atlantic Treaty Organization and consented to by Canada relevant to movement of personnel between member states.

9. Persons coming to Canada from the United States for an interview with a United States consular officer concerning a United States immigrant visa where they are in possession of evidence satisfactory to an immigration officer that they will be granted re-entry to the United States.

**Mr. Eglington:** Now, this raises again the question of dispensation. That question was supposed to have been solved when this Act was drafted but it appears to have cropped up again because there is no provision in the Act that the Act itself can be dispensed with in favour of individuals, and there is now provision that regulations can be dispensed with in favour of individuals; and there is a nice point as to whether accepting such cases as are prescribed will permit the making of a prescription exempting a particular person from the requirement to obtain a visa; and I think an inquiry should go, first of all as to why anybody should be exempted from applying for a visa when he would have to apply for the exemption in any event: so, why is this provision necessary? And then ask the department on what basis they take the power to exempt an individual from the requirement to obtain a visa.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** We might indicate in our letter that they might respond with their view of what kind of individuals would they have in mind to illustrate this.

**Mr. Brewin:** That is not the same as—do we not have a memo on here: SOR/78-602?

**Mr. Eglington:** No, Mr. Brewin, there is a second memo.

**Mr. Brewin:** A second one?

**Mr. Eglington:** The first one called Immigration Exemption Regulations and the second one, Immigration Visa Exemption Regulations.

**Mr. Brewin:** Oh yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is it agreed that an inquiry should go forward accordingly?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Agreed.

Now I think the rest of what we have here, as far as I can recall, is the list of instruments on which counsel has no comment. Has any member of the Committee any comment on any of these? If not, I think we can simply list them in the ordinary way in the proceedings. And that, I think, concludes our business for this morning, does it not, Mr. Co-Chairman?

**Mr. Eglington:** There is one matter, Mr. Chairman, I would like to place on the record, and Mr. Brewin, I think, would support me in this . . .

## [Translation]

7. Les personnes de passage au Canada jusqu'à concurrence de quatre jours.

8. Les membres des forces armées des États membres de l'Organisation du traité de l'Atlantique Nord, lorsque ces membres présentent les documents prescrits par l'Organisation précitée et approuvés par le Canada dans le cadre du mouvement du personnel entre les États membres.

9. Les personnes venant des États-Unis au Canada pour y subir une entrevue avec un fonctionnaire consulaire des États-Unis concernant la délivrance d'un visa d'immigrant des États-Unis lorsqu'elles peuvent prouver de façon satisfaisante à un agent d'immigration qu'elles pourront retourner aux États-Unis.

**M. Eglington:** Il s'agit encore une fois des procédures de dispenses. On devait avoir résolu ce problème au moment de la rédaction de la loi, mais il semble que la Loi ne prévoit pas d'exemption à la Loi elle-même ou aux règlements en faveur de certaines personnes. On se demande si l'admission de cas comme ceux décrits permettra d'exempter une personne en particulier de l'exigence d'obtenir un visa. On devrait tout d'abord demander pourquoi quelqu'un devrait être exempté de demander un visa alors que de toute façon il doit demander une exemption. Quelle est donc l'utilité de cette disposition? Deuxièmement, on devrait demander au ministère en vertu de quel pouvoir il exempte une personne de l'exigence d'obtenir un visa.

**Le coprésident (M. Baldwin):** On pourrait peut-être aussi leur demander quel genre de personne serait visée par une telle disposition.

**Mr. Brewin:** Il ne s'agit pas du même règlement que le DORS/78-602?

**M. Eglington:** Non, monsieur Brewin, il s'agit du deuxième règlement.

**Mr. Brewin:** Du deuxième?

**M. Eglington:** Le premier s'appelle Règlement de dispense—immigration, et le deuxième, Règlement de dispense du visa—immigration.

**Mr. Brewin:** Je vois.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Est-il convenu qu'on fasse des démarchés à ce sujet?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** D'accord.

Sauf erreur, il reste une liste de textes réglementaires au sujet desquels le conseiller n'avait aucune observation à faire. Un membre du Comité voudrait-il faire des observations à ce sujet? Sinon, je puis simplement en donner la liste comme nous le faisons d'habitude. Nous avons donc terminé nos travaux d'aujourd'hui, n'est-ce pas, monsieur le coprésident?

**Mr. Eglington:** J'aimerais aborder une question qui intéresserait certainement M. Brewin.

## [Texte]

**Mr. Béchard:** Only Mr. Brewin?

**Mr. Eglington:** Oh, I think there would be others but Mr. Brewin especially.

It relates to manuals and guidelines and I was looking at the new Residential Tenancies Bill in Ontario, and Clause 79 reads:

All policy guidelines and procedural manuals issued by the Commission . . .

That is the Tenancy Commission.

. . . which may be used in making determinations under this Act shall be made available for examination by the public.

I would just like to have that on record so that anybody who does read the proceedings and who works in the Dominion service will know that somebody at least is prepared to put a provision of that kind in.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** There is one other thing I meant to raise this morning—oh, sorry.

**Mr. Béchard:** Can you give the reference for that?

**Mr. Eglington:** It is the Residential Tenancies Bill, Bill 163, presently before the Ontario legislature.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I am sorry. There is one other thing I should have mentioned, the business about our communications with Alberta on that matter of the Agricultural Products Marketing Act. I do not know whether the other Joint Chairman got a copy of this, I think probably you did, from the office of the Minister of Justice the other day. They are now suggesting that we could have our Counsel or some other Committee official refer the matter formally to Mr. Robertson, the Secretary to the Cabinet for Federal-Provincial Relations. You know, we were having difficulty getting through. Well, I do not know whether this letter ought to be printed; I would think it should be.

• 1220 •

Senator E. A. Forsey and  
Mr. G. W. Baldwin, M.P.,  
Joint Chairmen,  
Standing Joint Committee on  
Regulations and Other Statutory  
Instruments,  
Parliament Buildings,  
Ottawa, Ontario.

Dear Senator Forsey and Mr. Baldwin:

On April 12, 1978 you wrote to the then Minister of Justice, the Honourable Ron Basford, concerning the Foreign Ownership of Land Regulations made by the Government of Alberta. In your letter you asked that some channel be nominated through which the Committee's concerns as to the provisions of the Regulations may be transmitted to the appropriate Alberta authority.

As your letter observes, the Department of Agriculture has already assumed responsibility in this regard for questions

## [Traduction]

**M. Béchard:** Seulement M. Brewin?

**M. Eglington:** D'autres aussi, mais surtout M. Brewin.

Il s'agit des manuels et directives. J'ai consulté l'article 79 du nouveau projet de loi de l'Ontario portant sur les locations de résidence:

Toutes directives et manuels de procédure émis par la Commission . . .

Il s'agit de la Commission des loyers.

. . . qui serviront à l'application de cette loi devront être mis à la disposition de la population.

Je tiens à le consigner au procès-verbal afin que tout fonctionnaire puisse savoir que quelqu'un au moins est disposé à inclure une disposition de ce genre.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je voulais aborder un autre sujet ce matin . . . Excusez-moi.

**M. Béchard:** Pouvez-vous nous donner la référence?

**M. Eglington:** Il s'agit d'un bill portant sur la location de résidence, le Bill 163, qu'étudie actuellement l'assemblée législative de l'Ontario.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je dois aussi vous renseigner sur nos communications avec l'Alberta au sujet de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles. Le coprésident a probablement aussi reçu une copie de cette lettre du cabinet du ministre de la Justice. Il propose maintenant que notre conseiller ou un autre fonctionnaire du Comité s'adresse officiellement à M. Robinson, secrétaire au Cabinet des relations fédérales-provinciales. Nous avions de la difficulté à faire valoir notre point de vue. Cette lettre devrait probablement être annexée.

Sénateur E. A. Forsey et  
M. G. W. Baldwin, député,  
Coprésident  
Comité mixte permanent des règlements et autres  
textes réglementaires,  
Édifices du Parlement,  
Ottawa, Ont.

Monsieur le sénateur Forsey et monsieur Baldwin

Le 12 avril 1978, vous avez écrit au ministre de la Justice de l'époque, l'honorable Ron Basford, au sujet du règlement *Foreign Ownership of Land Regulations* établi par le gouvernement de l'Alberta. Vous aviez alors demandé que des dispositions soient prises afin que le Comité puisse faire part à qui de droit de ses préoccupations à l'égard des dispositions de ce règlement.

Comme vous le faites remarquer, le ministère de la Justice a déjà assumé la responsabilité des questions ayant trait aux

## [Text]

arising from regulations made under the *Agricultural Products Marketing Act* and I expect that arrangement will continue on the same basis for those regulations.

In the case of the Alberta regulations, arrangements have now been made for the Federal-Provincial Relations Office to direct any questions which your Committee has to the appropriate officials of that province. Perhaps you could have your counsel or some other Committee official refer the matter formally to Mr. R. Gordon Robertson, Secretary to the Cabinet for Federal-Provincial Relations, whose address is 59 Sparks Street, K1A 0A3. He will ensure that the matter is then raised with the province concerned.

I hope this arrangement will prove satisfactory and that it will enable you and the other members of your Committee to effectively carry out your work.

Yours sincerely,

Otto Lang

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** It will give us an avenue.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Pardon?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** That gives us an avenue.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes. I think as far as it goes it answers the concern that we had. We now have some means of getting through to these people. There is perhaps one other matter. Our Counsel has shown me something that he thinks possibly should be brought to the attention of members of the Committee and perhaps it should be merely circulated. A copy went to the various members. Was that what you were thinking, Mr. Counsel?

**Mr. Eglington:** Yes, it relates to the Committee's two reports on postal increases as relates to the increases for newspapers and periodicals. I did secure a copy of the agreement between the Secretary of State and the Postmaster General dividing up their functions and it appears that while the Secretary of State may decide what the rates will be, the Postmaster General will make them. And it is also an interesting statement that the proposals for the new periodical rates will be acted upon in the normal manner, and "normal manner" is explained as being amendment of the Post Office Act of use of 13(b) of the Financial Administration Act. And later on there is Item 5 in the memorandum of agreement:

It is agreed that the Postmaster General will seek an amendment to the Act as soon as possible that would transfer all Second Class definitions and rates to the regulations.

And the periodical rate is a second-class rate.

This action will facilitate the discretionary revision of rates and classification for transfer categories.

Now, I am not sure whether Head 5 on the agreement indicates that the department does not like to use 13(b) which it describes is normal or not. But in any event, that appears to be the latest statement of the Post Office position.

## [Translation]

règlements établis en vertu de la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles et je suppose que les mêmes dispositions seront prises à l'égard de ces règlements.

Pour ce qui est du règlement de l'Alberta, on a maintenant demandé au Bureau des relations fédérales-provinciales de faire part aux fonctionnaires intéressés de cette province de toute question venant de votre Comité. Votre conseiller ou un autre fonctionnaire du Comité pourrait peut-être transmettre une demande officielle à M. R. Gordon Robertson, Secrétaire au Cabinet des relations fédérales-provinciales, dont l'adresse est 59, rue Sparks, K1A 0A3. Il veillera à transmettre vos commentaires à la province concernée.

J'espère que ces dispositions vous satisferont et vous permettront, ainsi qu'aux autres membres du Comité, de remplir votre rôle efficacement.

Veuillez agréer, messieurs, l'expression de mes sentiments distingués.

Otto Lang.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous pourrons nous servir de ce moyen.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Pardon?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous pourrons nous servir de ce moyen.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, je crois que c'est une solution. Nous pouvons maintenant leur faire part de nos préoccupations. Notre conseiller m'a demandé d'attirer l'attention des membres du Comité sur un autre sujet. Un document a été distribué à tous les membres. C'est ce que vous vouliez, monsieur le conseiller?

**M. Eglington:** Oui, il s'agit des deux rapports du Comité au sujet de l'effet des augmentations postales sur les journaux et magazines. J'ai obtenu un exemplaire de l'entente conclue entre le secrétaire d'État et le ministre des Postes. Il semble que le secrétaire d'État décidera du niveau des tarifs et que le ministre des Postes les établira. Il est intéressant de noter que les propositions ayant trait aux nouveaux tarifs des magazines seront mises en vigueur de la façon normale. On se sert de cette expression en disant qu'il s'agit d'un amendement à la Loi sur les postes ou d'une allusion à l'article 13(b) de la Loi sur l'administration financière. Voici ce qu'on dit au paragraphe 5 de l'entente:

Il est convenu que le ministre des Postes présentera dans le plus bref délai un amendement à la loi afin que les catégories de deuxième classe et les tarifs soient établis en vertu d'un règlement.

Le tarif des magazines est un tarif de deuxième classe.

Cette mesure facilitera la révision des tarifs et classifications des catégories visées par le transfert.

J'ignore si le paragraphe 5 de l'entente veut dire que le Ministère n'aime pas avoir recours à l'article 13(b) de la loi qui définit «façon normale». De toute façon, c'est la position la plus récente du ministère des Postes.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** The recognition that we are not entirely wrong.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Incidentally, it may interest members of the Committee to know that I shall this afternoon be giving notice of an "inquiry" in the Senate on this matter of the government's method of raising of the postal rates. It will come on for next Tuesday. I shall not, of course, discuss the question of vires which is *sub judice*, I think, at the moment but I shall discuss the question of the propriety of this action in the light of the decision of both Houses in the matter which if not unanimous in one sense was at all events *nem con.*

I asked a question in the Senate whether it was the intention of the government to proceed again by the use of Section 13—is it not?—of the Financial Administration Act. The answer was yes. Well, I now propose to raise again the whole question of the propriety of this action and leaving aside the question of legality which is *sub judice*.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** You have our good wishes and our prayers; I do not know which you will need most.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Both.

## [Traduction]

**Le coprésident (M. Baldwin):** On admet que nous n'avons pas entièrement tort.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Soit dit en passant, je signale aux membres du Comité que je présenterai cet après-midi au Sénat un avis d'interpellation sur la façon dont le gouvernement a haussé les tarifs postaux. Il sera étudié mardi prochain. Il est évident que je n'aborderai pas la question de légitimité dont sont saisis les tribunaux, mais je discuterai du bien-fondé de cette mesure, étant donné la décision prise par les deux chambres à l'unanimité.

J'ai demandé au Sénat si le gouvernement avait l'intention d'avoir recours à nouveau à l'article 13 de la Loi sur l'administration financière. On m'a répondu par l'affirmative. Je me propose donc de reparler du bien-fondé de cette mesure tout en laissant de côté la question de la légalité dont sont saisis les tribunaux.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous vous souhaitons bonne chance, vous en aurez besoin.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Merci.











SENATE  
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 4

Thursday, December 14, 1978

**Joint Chairmen:**

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 4

Le jeudi 14 décembre 1978

**Coprésidents:**

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des*

# Regulations and other Statutory Instruments

# Règlements et autres textes réglementaires

**RESPECTING:**

Review of Statutory Instruments

**CONCERNANT:**

Examen des textes réglementaires

**WITNESSES:**

(See back cover)

**TÉMOINS:**

(Voir à l'endos)



Fourth Session of the  
Thirty-ninth Parliament, 1978

Quatrième session de la  
trentième législature, 1978

STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY  
INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators:

Asselin	Godfrey
Forsey	Lafond

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Baker ( <i>Grenville-Carleton</i> )	Brewin
Baldwin	Daudlin
Béchard	Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÉGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Marshall	Yuzyk
Riley	

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

Holt (Mrs.)	Leblanc ( <i>Laurier</i> )
Joyal	McKinley
Lambert ( <i>Bellechasse</i> )	Robinson

**MINUTES OF PROCEEDINGS****THURSDAY, DECEMBER 14, 1978**

(5)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:03 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, Senator Eugene A. Forsey and Mr. Gerald W. Baldwin, presiding.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Forsey and Lafond.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Baker (*Grenville-Carleton*), Baldwin, Béchard and Brewin.

*In attendance:* Mr. G. C. Eglington and Miss Mayrand, Counsel to the Committee.

*Witnesses:* From the Privy Council Office: Mr. A. S. Ross, Principal Legal Adviser; Mr. T. Wiggins, Legal Adviser. From the Department of Fisheries and the Environment: Mr. M. S. Sponagle, Manager; Mr. G. Birtz, Legal Adviser.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (See Minutes of Proceedings, Thursday, November 23, 1978, Issue No. 1.)

The witnesses were questioned.

The Committee considered

SOR/78-368—Lobster Fishery Regulations, amendment

SOR/78-398, SOR/78-419—Alberta Fishery Regulations, amendments

SOR/78-399—Ontario Fishery Regulations, amendment

SOR/78-467, SOR/78-551—Atlantic Coast Herring Regulations, amendments

SOR/78-486—Transitional United States Fishing Vessel Licence Exemption Regulations, revocation

SOR/78-491, SOR/78-552—Atlantic Crab Fishery Regulations, amendments

SOR/78-492—Narwhal Protection Regulations, amendment

SOR/78-518—Bluefin Sport Fishery Regulations, amendment

SOR/78-520, SOR/78-661—Nova Scotia Fishery Regulations, amendments

SOR/78-542, SOR/78-653—Manitoba Fishery Regulations, amendments

SOR/78-543—Newfoundland Fishery Regulations, amendment

SOR/78-553—Atlantic Fishery Regulations, amendment

SOR/78-663—Prince Edward Island Fishery Regulations, amendment

SOR/78-664—Whaling Regulations, amendment

**PROCÈS-VERBAL****LE JEUDI 14 DÉCEMBRE 1978**

(5)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 03 sous la présidence du sénateur Eugene A. Forsey et de M. Gerald W. Baldwin (coprésidents).

*Members du Comité présents:*

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Forsey et Lafond.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Baker (*Grenville-Carleton*), Baldwin, Béchard et Brewin.

*Aussi présents:* M. G. C. Eglington et M<sup>me</sup> Mayrand, conseillers du Comité.

*Témoins:* Du bureau du Conseil privé: M. A. S. Ross, premier conseiller juridique; M. T. Wiggins, conseiller juridique. Du ministère des Pêches et de l'Environnement: M. M. S. Sponagle, directeur; M. G. Birtz, conseiller juridique.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (Voir procès-verbal du jeudi 23 novembre 1978, Fascicule n° 1.)

Les témoins sont interrogés.

Le Comité étudie les

DORS/78-368—Règlement de pêche du homard—Modification

DORS/79-398, DORS/78-419—Règlement de pêche de l'Alberta—Modifications

DORS/78-399—Règlement de pêche de l'Ontario—Modification

DORS/78-467, DORS/78-551—Règlement sur la pêche du hareng dans les eaux côtières de l'Atlantique—Modifications

DORS/78-486—Règlement intérimaire d'exemption de licence des bâtiments de pêche des États-Unis—Abrogation

DORS/78-491, DORS/78-552—Règlement de pêche du crabe de l'Atlantique—Modifications

DORS/78-492—Règlement sur la protection des narvals—Modification

DORS/78-518—Règlement de pêche sportive du thon rouge—Modification

DORS/78-520, DORS/78-661—Règlement de pêche de la Nouvelle-Écosse—Modifications

DORS/78-542, DORS/78-653—Règlement de pêche du Manitoba—Modifications

DORS/78-543—Règlement de pêche de Terre-Neuve—Modification

DORS/78-553—Règlement de pêche de l'Atlantique—Modification

DORS/78-663—Règlement de pêche de l'Île-du-Prince-Édouard—Modification

DORS/78-664—Règlement de chasse à la baleine—Modification

SOR/78-705—New Brunswick Shell-fishing Order No. 2, 1978

SOR/78-720—Northwest Territories Fishery Regulations, amendment

SOR/78-721—Quebec Fishery Regulations, amendment

SOR/78-738—Nova Scotia Shell-fishing Order No. 1, 1977, revocation

SOR/78-752—British Columbia Fishery (*General*) Regulations, amendment

SOR/78-753—Foreign Vessel Fishing Regulations, amendment

SI/78-37—Alberta Fish Propagation Order, amendment

SI/78-147—Fisheries Prices Support Order, amendment

SI/78-148—Whitefish Price Support Order, amendment

SI/78-169—Proclamation (*Fishing and Recreational Harbours Act*)

Counsel to the Committee answered questions.

At 12:25 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

DORS/78-705—Ordonnance sur la pêche coquillière au Nouveau-Brunswick (1978) (n° 2)

DORS/78-720—Règlement de pêche des territoires du Nord-Ouest—Modification

DORS/78-721—Règlement de pêche du Québec—Modification

DORS/78-738—Décret d'interdiction de la pêche aux mollusques (*Nouvelle-Écosse*) (1977) (n° 1)—Abrogation

DORS/78-752—Règlement de pêche (*général*) de la Colombie-Britannique—Modification

DORS/78-753—Règlement sur les bâtiments de pêche étrangers—Modification

TR/78-37—Ordonnance sur la propagation du poisson en Alberta—Modification

TR/78-147—Décret sur le soutien des prix des produits de la pêche—Modification

TR/78-148—Décret sur le soutien des prix du corégone—Modification

TR/78-169—Proclamation (*Loi sur les ports de pêche et de plaisance*)

Le conseiller du Comité répond aux questions.

A 12 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*

Jacques Lahaie

*Joint Clerk of the Committee*

**EVIDENCE**

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, December 14, 1978.

• 1108

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I think we have sufficient members here for the purpose of dealing with business other than the passage of motions.

We are grateful to see some witnesses here who come from the Department of Fisheries and the Privy Council. In the order of their appearance, as they would say in the stage; we have them in the order as they are set down here: Mr. M.S. Sponagle, Manager, Regulations & Enforcement, Fishing Services Directorate; Mr. G. Birtz, Legal Adviser to the Department of Fisheries and the Environment; Mr. A.S. Ross, Principal Legal Adviser to the Privy Council Office; and Mr. T. Wiggins, Legal Adviser to the Privy Council Office. With this display of legal talent here, we might probably employ the services on a voluntary basis of legal counsel for some of the other legal problems which affect us. We might have some benefit from it.

Before we start with the witnesses, two questions have concerned us. One was the motion which was passed by this Committee about two weeks ago at the instance of Mr. Baker dealing with a proposal that legislation containing enabling clauses should, so far as the subject matter of the enabling clause, be referred to this Committee by both Houses so that at the time of debate and discussion of legislation both Houses should have the ability to secure advice from this Committee on such a clause.

• 1110

I think this has been passed; we do not really need a motion but it has been proposed that we should draw the attention of both Houses to it and then allow each House to make such disposition as it wants. This would be in the form of a report drawing attention to it and unless there is any dispute about that, that seems to be the normal procedure.

Was there a matter you had in mind, Mr. Brewin, that you wanted . . .

**Mr. Brewin:** Mr. Chairman, I do not want to delay hearing the witnesses we have. I just would like to call attention to a matter that at some stage this morning we should deal with before we evaporate, which is what usually happens to committees; and that is the question under the Unemployment Insurance Act. There was considerable discussion, as you would know, Mr. Chairman, in the House of Commons about the validity of SOR/78-809 passed on October 26 of this year. It is in similar terms to a proposed act to amend the Unemployment Insurance Regulation.

In the course of that discussion, the validity of the Regulation was raised by the various people who spoke on the issue in the House and also by the Speaker. At that time it was suggested that the matter be referred to this Committee for ruling but I think it was pointed out by you, sir, that it did not need to be referred to the Committee because all the regula-

**TÉMOIGNAGES**

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 14 décembre 1978

[Traduction]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous sommes suffisamment nombreux pour commencer, même si nous ne pouvons pas adopter de motion.

C'est avec plaisir que nous accueillons les témoins du ministère des Pêches et du Conseil privé. Je vais vous les présenter par ordre d'entrée en scène, comme on dirait au théâtre: M. M. S. Sponagle, directeur, Règlement et mise en application, Direction générale des services des pêches, ministère des Pêches et de l'Environnement, M. G. Birtz, conseiller juridique, ministère des Pêches et de l'Environnement; MM. A. S. Ross, premier conseiller juridique, Bureau du Conseil Privé; et M. T. Wiggins, conseiller juridique, du Bureau du Conseil privé également. Puisque nous avons la chance d'avoir parmi nous un si grand nombre d'experts juridiques, nous pourrons peut-être, s'ils sont d'accord, profiter de leur expertise pour régler certains de nos problèmes. Nous y gagnerions sans doute.

Avant de donner la parole aux témoins, je souligne que deux questions ont retenu notre attention. La première concerne une motion qui a été adoptée par le comité, il y a environ deux semaines, à la demande de M. Baker. Il a proposé que les lois contenant des dispositions habilitantes soient renvoyées devant ce comité par les deux Chambres, afin que les membres de celles-ci puissent demander l'avis du comité au cours du débat et des discussions relatifs à ces lois.

Mais c'est déjà adopté, nous n'avons pas vraiment besoin de motion. Cependant, on nous a suggéré de porter la question à l'attention des deux Chambres, afin que chacune puisse prendre les dispositions qu'elle juge utiles. Nous pourrions rédiger un rapport, ce qui me semble la procédure normale, à moins que vous ne soyiez pas d'accord.

Avez-vous une autre idée, monsieur Brewin, . . .

**M. Brewin:** Monsieur le président, nous devons entendre les témoins, et je ne veux pas vous retarder. Toutefois, avant que les membres du comité ne disparaissent, comme cela se produit habituellement, j'aimerais que nous parlions de la loi sur l'assurance-chômage. Vous savez sans doute, monsieur le président, qu'on a beaucoup discuté à la Chambre des communes de la validité du règlement DORS/78-809, adopté le 26 octobre 1978. Le règlement reprend les mêmes termes qu'un projet de loi visant à modifier le règlement sur l'assurance-chômage.

Au cours de ces discussions, diverses personnes, dont l'Orateur lui-même, ont soulevé la question de la validité du règlement. On a donc proposé que la question soit renvoyée en comité pour qu'une décision soit prise, mais je crois que c'est vous, monsieur, qui avez dit que cela n'était pas nécessaire puisque tous les règlements sont de toute façon renvoyés en

## [Text]

tions stand referred, at any rate, and it is just a question of whether we should deal with it.

Now that matter in the act is being discussed in committee stage, perhaps third reading, next week. It seems to me that we should possibly seek the opinion of Counsel—be may have given it to us already, for all I know—on the validity of that Order in Council which amends Section 54 of the Insurance Regulations. It is Order in Council P.C. 1978-3243 of October 26, 1978. I think we should get the opinion of Counsel and discuss that some time today, in order that if it were thought to be invalid, for some reason or other, we should advise the House before we proceed with the debate on the act, which presumably will replace to some respect the regulations.

If the Regulation is valid, if that is our view, it might affect the discussion on the proposed amendment to the act before the House. I am not trying to suggest we should deal with that now, because we have the witnesses here and we should like to hear from them, no doubt. But I am raising it so that we should deal with it before we adjourn.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Thank you, Mr. Brewin. Counsel has produced his usual diligence and he has anticipated what we might be considering. He has produced the particular Order in Council and some comment on it. He has not at this time, yet, given his opinion on it; to that extent, I suppose, it can be considered to be before us. I do not know whether you have a copy there or not.

**Mr. Brewin:** Yes.

• 1115

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** But it probably will be all right to postpone this until we have had the opportunity of hearing from the witnesses on the other matters, but we have noted that you are concerned about it. I know other members are. Perhaps when we are finished with the question of discussing these matters with the witnesses, we might then revert to this particular issue. Is that satisfactory?

**Mr. Brewin:** Quite, to me, sir.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Okay.

We are gratified to have the witnesses here in order to get their views on the problems which have come before us.

I wonder, would it be best, Mr. Co-Chairman, to proceed by asking to have some views expressed by the witnesses on this issue with comment by members in the form of questions later and then comment by counsel? Would that be satisfactory?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I should think so.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Who would like to open up? Who is the leading witness? Who is the first witness on behalf of the Crown?

**Mr. M. S. Sponagle (Manager, Regulations and Enforcement, Fishing Services Directorate, Department of Fisheries and the Environment):** Mr. Chairman, I guess as the only representative of the department proper here, it is up to me to take the floor at your very kind request.

First, I would like to convey to the Committee Mr. Crouter's regrets at not being able to attend. Unavoidably, he was tied up into a high-priority item.

## [Translation]

comité, et qu'il s'agissait simplement de savoir si notre comité devait s'en charger.

Ce projet de loi est actuellement étudié en comité, et il passera peut-être en troisième lecture la semaine prochaine. Nous devrions demander l'avis du conseiller . . . il l'a peut-être déjà donné, je ne sais pas . . . quant à la validité de ce décret du conseil qui modifie l'article 54 du règlement sur l'assurance-chômage. Il s'agit du décret du conseil C.P. 1978-3243 du 26 octobre 1978. Nous devrions demander l'avis du conseiller et en discuter aujourd'hui, car si, pour une raison ou pour une autre, nous croyons que le décret n'est pas valide, nous devrons avertir la Chambre avant le débat sur le projet de loi qui, vraisemblablement, remplacera le règlement sur certain point.

Si, à notre avis, le règlement est valide, cela pourrait influencer nos discussions sur le projet d'amendement en Chambre. Je ne demande pas que nous en parlions immédiatement car nous devons entendre les témoins. Toutefois, il faudrait en parler avant de lever la séance.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je vous remercie, monsieur Brewin. Le conseiller avait prévu la question et il a fait preuve de sa diligence habituelle. Il nous a donc remis ce décret du conseil accompagné de certains commentaires. Il ne nous a pas encore fait connaître son opinion, et nous pouvons donc considérer que la question est à l'étude. Je ne sais pas si vous avez reçu ou non copie de ce document.

**M. Brewin:** Oui.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il vaudrait mieux, je crois, entendre d'abord les témoins. Nous pouvons discuter de cette question plus tard car, j'ai pris note de votre requête. Je sais que d'autres membres du comité s'y intéressent. Dès que nos discussions avec les témoins seront terminées, nous pourrons peut-être y revenir; êtes-vous d'accord?

**M. Brewin:** Tout à fait, monsieur.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Très bien.

Nous sommes enchantés d'accueillir les témoins et de connaître leurs opinions sur les problèmes qui ont été soulevés.

Nous pourrions peut-être commencer, monsieur le président, par demander leur avis aux témoins avant d'entendre les questions des membres du comité et les commentaires du conseiller? Êtes-vous d'accord?

**Le coprésident (Le sénateur Forsey):** Je le crois.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Qui veut commencer? Qui est le témoin principal? Quel sera le premier à témoigner au nom de la Couronne?

**M. M. S. Sponagle (Directeur, Règlement et mise en application, Direction générale des services des pêches, ministère des Pêches et de l'Environnement):** Monsieur le président, je suis probablement le seul véritable représentant du ministère et si vous me le permettez, je vais donc prendre la parole.

Je voudrais tout d'abord transmettre aux membres du comité les regrets de M. Crouters qui n'a pu venir. Une question très importante l'a malheureusement retenu.

**[Texte]**

To move on, I note that in, not all, but a great deal of the correspondence that we have had with learned counsel for the Committee, we have not always been able to accede to their requests and comments. Instead of speaking in general terms on that, I think it would probably be best if each specific objection could be raised possibly by the Committee counsel, which I could respond to, or my advisers.

I would, however, like to point out to the Committee as an opening statement that the management of the fisheries resource is a very involved process and, because of the very nature of the beast, requires decisions to be made and enforced almost instantly in some cases, and with particular regard to some species of fish.

We attempt, of course, always to abide by the law or not to let our officers go outside the law in doing this. There could be, of course, some disagreement on what constitutes the law on a particular point and I think that is the reason we are here today; that you people have felt that we have stepped outside the authority of the act in making some of our regulations.

With that opening remark, I would request counsel to raise specific points for discussion.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Is it agreeable to the Committee that we have counsel raise these points with a response by the witnesses or any one of the witnesses who might feel they are able, or wish to direct their... Is that satisfactory? Mr. Eglington.

**Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee):** Thank you, Mr. Chairman. I had hoped this morning not to engage so very much in argument or even discussion about particular regulations, because I think the points of difference between the department and the Committee, at least I hope, are accurately summarized in Point 3 of a little background note that I sent around.

What I hoped to explore this morning was the difficulties the department finds itself in. It has been obvious over the last couple of years that the Department of Fisheries seems to be in a unique position amongst the regulation-making departments that the Committee has dealt with in that it is constantly seeking, and presumably constantly needs to have rules which do not appear in the regulations that are made by the Governor in Council. I had hoped this morning to explore this so that the department could tell us precisely as Mr. Sponagle and Mr. Birtz can the extent to which rules are made outside the regulations by the means of imposing conditions or the issuing of guidelines or instructions limiting discretions that are conferred by the regulations, the problems that the department has in making regulations under the Fisheries Act by means of the governor in council and in doing so complying with the Statutory Instruments Act and the time constraints and limits that the act imposes. Perhaps Mr. Sponagle would prefer to proceed by discussing each of the files that are on the agenda for this morning; that is the Seal Protection Regulations, amendment, the Pacific Fishery Registration and Licensing Regulations and the Atlantic Coast Herring Regulations.

**[Traduction]**

Par ailleurs, d'après la correspondance que nous avons échangée avec le distingué conseiller du comité, il semble que nous n'avons pas toujours pu accéder à vos demandes et donner suite à vos remarques. Au lieu de nous en tenir à des remarques d'ordre général, nous pourrions peut-être, mes conseillers et moi-même, répondre à chaque objection précise de votre conseiller.

Je dois d'abord vous dire que la gestion des ressources halieutiques est un processus très complexe et, dans certains cas, et surtout pour certaines espèces nous devons prendre des décisions et les appliquer presque instantanément.

Ce faisant, nous essayons toujours de nous conformer à la loi et ne permettons pas non plus que nos fonctionnaires y dérogent. On peut évidemment n'être pas d'accord sur ce que dit la loi dans un cas particulier, et c'est pourquoi nous sommes ici aujourd'hui. Vous estimez que nous avons fait fi de l'autorité de la loi en adoptant certains règlements.

Après ce préambule, je demanderais à votre conseiller de nous poser des questions précises.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Si vous le désirez, nous demanderons au conseiller de préciser les points litigieux et pourront répondre. Êtes-vous d'accord? Monsieur Eglington.

**M. G. C. Eglington (Conseiller du comité):** Je vous remercie, monsieur le président. Je ne pensais pas vraiment ce matin me lancer dans des arguments ou même des discussions sur certains règlements précis, car les divergences d'opinions entre le ministère et le comité sont bien résumées, du moins je l'espère, au paragraphe 3 de la note explicative que je vous ai distribuée.

J'espérais plutôt prendre connaissance des difficultés qu'éprouvent le ministère. Il est évident qu'au cours des dernières années, le ministère des Pêches s'est trouvé dans une position unique par rapport aux autres ministères qui adoptent des règlements envoyés au comité en ce sens qu'il a constamment besoin des règles qui ne font pas partie des règlements établis par le gouverneur en conseil. J'avais espéré examiner cette question ce matin afin que les représentants du Ministère, MM. Sponagle et Birtz, puissent nous dire aussi précisément que possible dans quelle mesure le ministère édicte des règles qui ne figurent pas dans les règlements, et établit des conditions, des directives ou des instructions limitant le pouvoir discrétionnaire octroyé par règlement. J'aimerais savoir quelles difficultés le Ministère éprouve à rédiger des règlements qui seront édictés par le gouverneur en conseil dans le cadre de la Loi sur les pêcheries, c'est-à-dire à respecter la Loi sur les textes réglementaires, ainsi que les limites de temps et autres restrictions imposées par la loi. M. Sponagle préférerait peut-être discuter de chacun des dossiers inscrits à l'ordre du jour ce matin. Il s'agit du Règlement de protection des phoques—modification, du Règlement sur l'immatriculation et la délivrance de permis pour la pêche dans le Pacifique et enfin du Règlement sur la pêche du hareng dans les eaux côtières de l'Atlantique.

[Text]

[Translation]

• 1120

I would hope this morning that we could get more to a constructive discussion as to how the department really would like to go about making its rules, because it has seemed to me in the past that perhaps the regime laid down in the Statutory Instruments Act and that imposed by the Fisheries Act, that is making the regulations by the governor in council, is perhaps so flexible and involves so many time constraints that departments simply cannot operate under that system.

**Mr. Sponagle:** Mr. Chairman, I think Mr. Eglington has, to some extent, hit the nail on the head so to speak and it is not my intention to blame anyone for delays in obtaining regulations. As a matter of fact I receive co-operation when I need something in a hurry right down the line. They are only too happy to do whatever they can, but unfortunately the system which we operate under, and again I do not denigrate that system, is such that in order to get a regulation through even with the best intention of the world and the highest priorities we are talking about a matter of a few weeks until it becomes enforceable.

I would like to point out to the Committee that with some particular fish stocks a delay of two weeks is inexcusable. We would lose control of a particular fishery. We would have no control over how much fish was taken unless somebody at that particular point in time had the authority to say, "cease and desist", and make it stick.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** What you are saying is that time is of the essence. Who in fact does sign the orders or the rules under which you operate? Who has the signing authority?

**Mr. Sponagle:** In certain instances, Mr. Chairman, these are by the Minister and in other instances they are by the regional director-general of a particular region, or in minor instances they could be by a fishery officer.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** And a fishery officer could, in fact, develop and complete a rule which has a binding legal effect and would sign it and it would then become operative and binding upon anybody?

**Mr. Sponagle:** Yes, sir. As a matter of illustration, one of the fisheries which we are now prosecuting or will be very shortly in February takes place on the west coast of Canada every year in the roe herring fishery which returns I think to the economy of Canada something in the value of \$30 million for that particular fishery alone.

We know fairly well where the herring are going to spawn. We do not know in what quantities they are going to be available until they appear there which is a matter of days at the most before the fishery actually takes place.

• 1125

We have had the situation where there has been 50 or 60 large seine boats and probably 150 what we call skiffs, which are gill netters, concentrated in an area of a very few square miles of water to partake of that fishery, and the person in control or monitoring that fishery at that point in time had to

J'espère que ce matin nous pourrons discuter d'une façon plus constructive de la manière dont le Ministère aimerait établir ses règlements. Il m'a semblé que la procédure prévue par la Loi sur les textes réglementaires et par la Loi sur les pêcheries, c'est-à-dire la promulgation des règlements par le gouverneur en conseil, et peut-être trop générale et en même temps trop exigeante pour les ministères en ce qui concerne le facteur temps.

**M. Sponagle:** Monsieur le président, je crois que M. Eglington a vraiment touché le point sensible et je n'ai l'intention de blâmer personne pour les règlements obtenus en retard. En fait, en cas de besoin, je bénéficie de toute la coopération possible à tous les échelons et chacun est heureux de faire de son mieux. Je ne veux pas dénier la procédure établie, mais malheureusement, avec la meilleure volonté du monde, il faut au moins quelques semaines pour pouvoir mettre un règlement en application, même si on lui accorde la première priorité.

J'aimerais faire remarquer aux membres du Comité que dans le cas de certains stocks de poisson, un délai de deux semaines est inexcusable; nous perdons la maîtrise de toute une pêche. Nous risquons de perdre tout contrôle sur les quantités prises, à moins que quelqu'un n'ait l'autorité nécessaire pour se faire obéir et pour dire aux pêcheurs de cesser une fois pour toutes.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Vous voulez dire que le facteur temps est capital. En fait, qui signe les décrets ou les règles auxquels votre Ministère doit se conformer? Qui est autorisé à signer?

**Mr. Sponagle:** En certains cas, monsieur le président, c'est le ministre, et dans d'autres cas le directeur général d'une région donnée, ou même, dans des cas moins importants, un agent des pêches.

**Le coprésident (M. Baldwin):** En fait, un agent des pêches peut élaborer, rédiger et signer lui-même une règle qui deviendra aussi exécutoire?

**Mr. Sponagle:** Oui, monsieur. Nous devons nous occuper dès février de la pêche au hareng guai, qui rapporte à l'économie canadienne quelque 30 millions de dollars, et qui a lieu chaque année sur la côte ouest du Canada.

Nous savons assez précisément où les harengs vont frayer, mais nous ignorons cependant jusqu'à leur arrivée là-bas quelle quantité sera disponible. La pêche commence quelques jours après, tout au plus.

Il est arrivé que quelque 50 ou 60 grands senneurs, ainsi qu'environ 150 esquifs, équipés de filets maillants, soient allés pêcher en même temps dans un secteur de quelques milles carrés seulement. La personne chargée de surveiller cette pêche a dû alors la faire cesser 15 minutes seulement après

**[Texte]**

close the fishery after 15 minutes of open season. Otherwise they could have completely wiped out that particular stock of herring.

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, I would like to ask Mr. Sponagle a question, but it needs a short preface.

The Committee only sees statutory instruments after they are made and the Committee has never objected, and in fact would not have the jurisdiction to object, to the actual policy decision to close the fishery or limit numbers of either participants in the fishery or the stocks that can be taken, and the Committee's objections to fishery regulations in the past have concentrated on particular procedural aspects or abuses of the regulations and on the fact that the rules that are going to be applied do not appear in regulations which are published and come before the Committee. Now, would it be a feasible idea, leaving aside any problems of difficulties of having legislation adopted, would it be a feasible idea to provide to the Fisheries Act for rules of the kind that the regional director and the Minister now signs to be made dealing with the sort of problem that you have outlined? Those rules would in normal course then come before the Committee but naturally it would be after the event because we only see things after they are made.

**Mr. Sponagle:** Mr. Chairman, I would see a great deal of difficulty with that because the rules must change so rapidly in some cases that we would be in a continual process of amending any act to take account of all the rules, and if we went outside of those rules that were laid down in the Fisheries Act, again, we could be called to account.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I think, if I might intervene, I do not think Mr. Eglington suggested that the rules should be set out in detail. What should be in the act should be the right to make the rules and the rules would, of course, be those that you would make and vary and change from time to time depending on the exigencies of the situation. I think you are quite right. It would be absurd to try and contain in one small act, in any act, the variation, the combination of circumstances which you and your officials would have to contend with from time to time. But as I understand Mr. Eglington's suggestion, it is to include in the act some adequate amendment or addition which would make it possible for you to enact those rules but would, for all practical purposes of this Committee, be considered as being regulations which in due course would come before us for our consideration. So you would not be inhibited or frustrated in your desire to act promptly and in light of the facts which you people on the firing line have to meet and contend with.

I am not an expert in fishing. I know more about elevator-stored grain than ocean-stored fish. I leave Mr. Béchard as one of the experts on that. But in other words, if Parliament in its wisdom, its alleged wisdom, would see fit to entrust to your officials of your department the right to make these rules, which in effect would be changed, varied added to, subtracted from on a, as you say, even on a 15-minute basis, nevertheless, having made them they are then rules which in some form or other would come before this House, this Committee, because

**[Traduction]**

l'ouverture de la saison. Autrement, ce stock de harengs aurait été complètement épuisé.

**M. Eglington:** Monsieur le président, j'aimerais poser une question à M. Sponagle, mais elle nécessite une brève introduction.

Le Comité ne voit les textes réglementaires qu'après leur adoption. Nous ne nous sommes jamais opposés et en fait, nous n'aurions pas compétence pour le faire à la décision de faire cesser une pêche, de limiter le nombre de participants ou encore la quantité des prises. Les seules objections que le Comité ait formulées dans le passé au sujet des règlements sur les pêches portaient surtout sur des questions de procédure, sur des abus, ou sur le fait que les règles devant être mises en application ne figuraient pas dans les règlements publiés et soumis au Comité. Exception faite des difficultés que posent l'adoption d'une loi, pensez-vous que l'introduction dans la Loi sur les pêcheries, de règles comme celles que le directeur régional et le ministre, sont actuellement autorisés à établir pourrait régler les problèmes que vous avez décrits? Ces règles seraient ensuite soumises au Comité, après coup, naturellement, puisque nous ne voyons les règlements qu'après leur adoption.

**M. Sponagle:** Monsieur le président, ce serait très difficile, à mon avis, car il faut modifier les règles très rapidement parfois et nous devrions continuellement remanier la loi. En outre, si jamais nous adoptions des règles autres que celles prévues aux termes de la Loi sur les pêcheries, on pourrait nous demander des rendres comptes.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Si vous le permettez, je ne crois pas que M. Eglington ait suggéré que les règles soient stipulées en détail. La loi vous autoriserait simplement à établir des règles modifiables en fonction des exigences du moment. Je pense que vous avez tout à fait raison, il serait absurde d'essayer d'englober dans une seule loi toutes les circonstances auxquelles vous-mêmes et les hauts fonctionnaires du ministère devrez faire face de temps à autre. Si je comprends bien M. Eglington, il propose d'ajouter dans la loi une disposition qui vous permettrait d'appliquer ces règles, mais à toutes fins pratiques, le Comité les considérerait comme des règlements qui lui seraient soumis en temps et lieu. Vous seriez donc ainsi plus libres d'agir avec toute la promptitude nécessaire, face aux situations diverses qui se présentent à vous.

Je ne suis pas un spécialiste de la pêche. Je m'y connais mieux en grains ensilés qu'en poissons de mer. Je laisse ce domaine aux spécialistes comme M. Béchard. Vous voudriez donc que le Parlement juge bon de confier aux hauts fonctionnaires de votre ministère le droit d'établir ces règles qu'il modifierait à l'occasion en y ajoutant ou supprimant certains éléments, avec un préavis de quelques minutes s'il le faut. Ces règles seraient néanmoins soumises à la Chambre et au Comité sous une forme ou une autre, et elles seraient considérées

## [Text]

they would be construed for the purposes of our terms of reference as being the statutory instruments. Is that what you had in mind, Mr. Eglington? Or am I putting words into your mouth?

**Mr. Eglington:** No, that is what I had in mind, and I appreciate that, of course, while it takes the Governor in Council out of the picture, and that may save some time, that they would still be regulations and, as the Statutory Instruments Act now stands, they would have to go through Mr. Ross' office for examination. But perhaps the Fisheries Department situation is so distinctive that these second tier of regulations in the department should then be exempted from the requirement of pre-scrutiny by the Privy Council Office.

**Mr. Sponagle:** Mr. Chairman, I do not know if I can respond to that or not because, while I may have some small knowledge of what constitutes fisheries management, my knowledge in the field of the law and especially the Statutory Instrument Act is extremely limited.

• 1130

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** You are in good company.

**Mr. Sponagle:** Perhaps some of the other gentlemen here are more conversant with that could reply to the question.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Are there any volunteers?

**Mr. A. S. Ross (Principal Legal Adviser to the Privy Council Office):** It would, Mr. Chairman, in my view necessitate an amendment to the Statutory Instruments Act and perhaps to the regulations as well to permit these rules to be exempt from examination and perhaps even publication in the *Gazette*.

**Mr. Eglington:** I would not suggest going that far because that is the only way that people find out about them. We have a situation now where the rules exist but no one sees them. I was trying to suggest a movement to a situation where the rules would exist and be published but the time constraints would be cut down to accommodate the department but they would still be known rules which could then be scrutinized by this Committee.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mr. Blaker, did you have a comment on that?

**Mr. Baker:** I was interested in the reference to the *Canada Gazette*. I think Mr. Chairman, there would be two issues: the issue of the necessity of speed in response to what Mr. Sponagle has mentioned and the other is the necessity of publication. I would assume that what we are talking about and what our Counsel had in mind would be that the ability of these rules to be used appropriately in a given situation would not be affected by the necessity of publishing them. In other words, you would have the power under a statutory amendment to change the rules. They ought to be given to you by statute; you would publish but if on the day prior to the normal publishing of the *Canada Gazette* you had to use those rules you could go ahead and use them. Given that situation, from the point of view of either the fish or your department,

## [Translation]

comme des textes réglementaires aux termes de notre mandat. Est-ce bien ce que vous voulez dire, monsieur Eglington, ou ai-je mal interprété vos paroles?

**Mr. Eglington:** Non, c'est bien ce que je voulais dire. Nous supprimerions le rôle du gouverneur en conseil, ce qui épargnerait du temps, mais il s'agirait quand même de règlements qui, aux termes de l'actuelle Loi sur les textes réglementaires, seraient soumis à M. Ross. Cependant, étant donné la situation particulière du ministère des Pêches, il serait peut-être préférable d'exempter cette seconde catégorie de règlements de l'examen préalable du bureau du Conseil privé.

**Mr. Sponagle:** Monsieur le président, je ne sais pas si je peux répondre à cette question. Je m'y connais un peu en gestion des pêches, mais je dois vous avouer que ma connaissance du droit et plus particulièrement de la Loi sur les textes réglementaires est extrêmement limitée.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Vous n'êtes certainement pas le seul.

**Mr. Sponagle:** Quelqu'un qui est plus versé dans ce domaine pourrait peut-être répondre à la question.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Est-ce qu'il y a des volontaires?

**M. A. S. Ross (premier conseiller juridique, bureau du Conseil privé):** A mon avis, monsieur le président si nous voulons exempter ces règles de l'examen du conseil privé et d'éviter leur publication dans la *Gazette*, nous devrons modifier la Loi sur les textes réglementaires ainsi que les règlements eux-mêmes, peut-être.

**Mr. Eglington:** Je pense qu'il faut les publier dans la *Gazette* car c'est la seule façon pour le public d'en prendre connaissance. Il s'agit ici de règles qui sont en vigueur, mais que personne ne voit. J'allais proposer qu'on publie ces règles, en accordant au ministère des délais plus longs. Les règles seraient quand même connues et le Comité pourrait ensuite les examiner.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Aviez-vous un commentaire à faire, monsieur Baker?

**Mr. Baker:** La publication des règles dans la *Gazette du Canada*, monsieur le président, pose deux problèmes. Il est nécessaire que le public réagisse rapidement d'après ce que dit M. Sponagle, mais il est également nécessaire de publier ces règles. Je pense que notre conseiller juridique suggère que la nécessité de publier les règles n'empêche pas qu'on les utilise à point nommé dans une situation donnée. Autrement dit, ces règles pourraient être modifiées par un amendement statutaire. Vous publiez quand même ces règles, mais si vous y étiez obligés, vous pourriez les mettre en application la veille de leur publication dans la *Gazette du Canada*. Du point de vue de la gestion des pêches ou de votre Ministère, cela vous satisfait-il, monsieur Sponagle?

## [Texte]

would that affect you, Mr. Sponagle, if I may ask you? Would that be satisfactory?

**Mr. Sponagle:** Mr. Chairman, as I understand the requirements for a statutory instrument, there are only two ways in which it can be enforced: one is by publication in the *Canada Gazette* and the other is by ensuring that the people who are affected by it are informed of that rule. I may have misunderstood the honourable member's question but if he is suggesting that if these had to appear in the *Canada Gazette* and we would go ahead and enforce them the day before the *Canada Gazette* Came out, I have some concern that we would then be applying retroactive regulations.

**Mr. Eglington:** I have just one point and that is that another aspect of the act would have to be amended to give this particular class of "sub-sub" rules under the Fisheries Act some protection.

**Mr. Baker:** Yes, there may be a number of areas that have to be changed to accommodate the problem that you have from the operational point of view that would at the same time accommodate the aspect of scrutiny and we would have to recognize one another's difficulties. We might be opening up a very interesting branch of the statutory instruments law. We also might be opening a floodgate of people coming in and saying we require this kind of operation. However . . .

**Mr. Eglington:** But this is the danger in which the Committee made it clear that it was the unique position of the fishery and, as I understand the conversation that I had once with Mr. Sponagle before, the Fisheries Department did want some such sort of authorization in the first instance when the bill was drafted. But the critical situation that faces this Committee now is that these rules are made but they are not legal rules because they do not appear in regulations or statutory instruments. They are nonetheless enforced against people in the fishing industry . . .

**Mr. Baker:** As if they were.

**Mr. Eglington:** . . . as if they were. And the Committee does not get to see them to scrutinize them in any event, so that the Committee would still be and the public would still be that much more advanced even though there were amendments to the act to make this new species of rules available.

• 1135

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mr. Sponagle.

**Mr. Sponagle:** Mr. Chairman, to respond to that, I think I will have to enter a field here that I believe is your main concern, and that is the subdelegation of authority or the rule-making authority which from my reading correspondence from the Committee is, I think, relative to the whole issue. When we put in our regulations, authority for a fishery officer or the regional director or the Minister to do this, we feel we are doing it within the law and I recognize the objection, from reading the Committee's report to Parliament, that they have two such words as "respecting" rather than "prescribing". So from my point of view at this particular point in time I would suggest that we have authority now in the act.

## [Traduction]

**M. Sponagle:** Monsieur le président, si je comprends bien, il y a seulement deux façons de mettre en application un texte réglementaire. La première est de le publier dans la *Gazette du Canada* tandis que l'autre consiste à s'assurer que les intéressés en sont informés. J'ai peut-être mal compris la question du député, mais si nous pouvions appliquer des règlements la veille de leur publication dans la *Gazette du Canada*, je crains bien qu'il s'agisse alors de règlements rétroactifs.

**M. Eglington:** Il y a encore un aspect de la loi qu'il faudrait modifier pour assurer une certaine protection à cette catégorie de sous-règlements aux termes de la Loi sur les pêcheries.

**M. Baker:** Oui, il peut y avoir plusieurs autres modifications à apporter pour régler ce problème de fonctionnement tout en respectant le besoin de faire examiner les règlements. Nous débouchons sur un nouveau secteur particulièrement intéressant du droit relatif aux textes réglementaires. Une foule de personnes va peut-être demander le même genre de dispositions. Cependant, . . .

**M. Eglington:** Pour éviter ce danger, le Comité précise bien que seul le caractère unique du secteur des pêches justifie une telle exception. M. Sponagle m'a déjà dit que le ministère des Pêches avait demandé ce genre d'autorisation lors de la rédaction du projet de loi. Le Comité a donc affaire à des règles qui sont édictées, mais qui ne sont pas légales parce qu'elles ne figurent pas dans le règlement ou dans les textes réglementaires. On exige néanmoins que les pêcheurs les respectent . . .

**M. Baker:** Comme si elles étaient légales.

**M. Eglington:** . . . comme si elles étaient légales. Le Comité ne peut même pas les examiner. Il serait donc préférable pour le Comité et pour le public que cette nouvelle espèce de règle possible soit légalisée, même s'il faut pour cela modifier la loi.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Monsieur Sponagle.

**M. Sponagle:** Pour répondre à cette question, je crois que nous devons nous lancer dans un domaine qui, je le pense, vous intéresse principalement, et c'est celui de la sous-délégation de pouvoirs permettant d'établir des règles. En lisant la correspondance du Comité, je crois en déduire que cette question est prépondérante. Lorsque nous donnons, dans nos règlements, le pouvoir à un agent des pêches, à un directeur régional ou à un ministre d'agir ainsi, nous croyons nous conformer à la loi; je reconnais qu'on puisse s'objecter, en lisant le rapport du comité au Parlement, à l'utilisation du mot «respecting» au lieu de «prescribing», dans la version anglaise. D'après moi, la loi actuelle donne ces pouvoirs de sous-délégation.

## [Text]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Could I ask you this? Have you any real objection if a way can be devised, and after all it is said that Parliament can do almost anything it wants to except change a man into a woman, and vice versa, although that is probably within our capacity under present conditions, but would you have any objection or do you have any objection as a matter of substance and philosophy to those rules being examined by the Committee? Is that a fair question to ask you?

**Mr. Sponagle:** Mr. Chairman, I have none whatever. However, I cannot speak for the Minister on that.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Well, no, I understand that; it is a question of policy. I do not ask you. It is from the viewpoint of practical administration but it should not be beyond our ingenuity to provide even in the Fisheries Act that, for the purposes of section so-and-so of the Statutory Instruments Act and the powers of this Committee, rules which are enacted are to all intents and purposes for the process of examination considered as regulations, which would automatically under the Fisheries Act bring them before us, and which would not deny you the opportunity to act promptly . . .

**An hon. Member:** And speedily.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** . . . and from time to time as you may be advised, you may be required because of the situation—and no one, I think, wants to try to deny that right to you, but what we are interested in, is there a way it can be devised? You know, a practical solution, if we want to, is to say in a proper form of words—Mr. Ross might consider this—under the Fisheries Act or in the Statutory Instruments Act—I would maybe think under the Fisheries Act: For the purposes of section so and so, of the Statutory Instruments Act, these rules shall be considered as regulations to be proper for this Committee for consideration.

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, there is perhaps one danger in that particular course of action in that it may indeed, to use Mr. Blaker's phrase, open the flood gates because it would then be an admission that the word "respective" enabled the regulation-making authority to subdelegate the power and then every department would take advantage of that.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Maybe we have to change the interpretation of the word "respective".

**Mr. Eglington:** But along the general line of that statement, perhaps I could ask Mr. Sponagle whether any progress has been made yet in collecting the manuals and guidelines together and publishing them when Mr. Sponagle and Mr. Levelton, Mr. Crouter's predecessor, was before the Committee last, they undertook to consider that matter seriously, and I wonder if any progress has been made in that direction?

**Mr. Sponagle:** Mr. Chairman, the answer of course is, yes, that we have considered it. However, we have not got very far with it because of man-year and dollar restraints and other factors within fisheries that demanded the people's time. We have not made very much progress is the short answer.

## [Translation]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Puis-je vous demander si vous vous objecteriez réellement, du point de vue du sujet et du principe, à ce qu'on trouve un moyen pour que le Comité ait le droit d'examiner ces règles? Après tout, le Parlement peut faire à peu près tout ce qu'il veut, excepté transformer un homme en femme, et vice versa; encore qu'à l'heure actuelle cela est certainement possible . . . Est-ce là une question honnête?

**M. Sponagle:** Je n'y verrais aucune objection; toutefois, je ne puis m'engager pour le ministre.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je le comprends, car ceci soulève une question de politique. Je n'insiste donc pas. J'aime-rais simplement savoir si ce serait possible du point de vue administratif. Il semble que nous devrions être en mesure de faire insérer dans la Loi sur les pêches, en vertu de tel ou tel article de la Loi sur les textes réglementaires, et pour donner les pouvoirs nécessaires au Comité, des dispositions stipulant que les règles qui ont été mises en vigueur seront, à toutes fins d'examen, considérées comme des règlements adoptés en vertu de la Loi sur les pêches. Ainsi, ils nous seront automatiquement soumis représentés et nous pourrons agir sans délai . . .

**Une voix:** Et avec célérité.

**Le coprésident (M. Baldwin):** . . . et de temps en temps, selon votre bon jugement, vous pourrez être obligés d'agir ainsi selon les circonstances; personne, je crois, ne voudrait vous enlever ce droit. Ce qui nous intéresse cependant, c'est de trouver un moyen pratique pour agir ainsi. M. Ross pourrait-il nous trouver un libellé qui pourrait être inséré dans la Loi sur les pêches ou dans la Loi sur les textes réglementaires. A mon avis, il devrait plutôt être inséré dans la première et indiquer que, aux fins de tel ou tel article de la Loi sur les textes réglementaires, ces règles seront considérées comme des règlements pouvant être soumis au Comité.

**M. Eglington:** Monsieur le président, on risque, en agissant ainsi, d'ouvrir tout grand les écluses . . ., pour reprendre l'expression de M. Blaker, car chaque ministère pourrait profiter du fait qu'on accepte le mot «concernant» comme signifiant que le droit de sous-déléguer le pouvoir d'établir des règlements a été accordé.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous devrons peut-être alors changer l'interprétation que nous donnons au mot «concernant».

**M. Eglington:** Mais, dans ce cadre général, je pourrais peut-être demander à M. Sponagle si la compilation des manuels et directives a progressé. Lorsque M. Sponagle et M. Levelton, soit le prédécesseur de M. Crouter, avaient comparu la dernière fois devant le Comité, ils s'étaient engagés à étudier sérieusement cette question, et je me demande donc quels progrès ont été faits dans cette direction?

**M. Sponagle:** La réponse est naturellement: oui, nous avons étudié la question. Toutefois, nous n'avons pas beaucoup avancé car, vu les restrictions budgétaires, humaines et autres qui ont été faites dans le cas des pêches, ce travail n'a pas beaucoup avancé.

## [Texte]

**Mr. Eglington:** So in other words there is no prospect of the manual's appearing within the intermediate future?

**Mr. Sponagle:** Mr. Chairman, I cannot forecast a date and I am sure I will not be here. Because of medical reasons I have to retire from the department as of next June, and beyond that I can make no commitment.

• 1140

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mr. Baker.

**Mr. Baker:** Dealing with that point, I guess satisfying the Committee on the one hand and the operational necessities of the department on the other seems to be the dilemma.

Would it be appropriate for our counsel to draft something along these lines? I always like to let somebody else do the drafting; I am full of ideas. But have our counsel draft something, or, perhaps prior to that, consult with the legal officers of the department so that we can see if we can resolve it? I see the department's operational difficulties in this, and I am also very sympathetic to the Committee's problems with regard to the statute. I cannot conceive of the imaginations of both these gentlemen being overwhelmed by that problem, and I wonder if we might deal with it on that basis. I think we have to come to terms with it.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I think probably there is a consensus, a meeting of minds on this. It is a matter of the machinery to conduct a railroad along which those minds can operate. Maybe counsel, in conjunction with the department and the Privy Council, could come up with a form of words, subject to the qualification mentioned about the minister, of course. If there is no unwillingness to allow this Committee to exercise what it deems to be its responsibilities in having an ultimate right to examine these rules, even though they do not quite come within the rather restricted and tortured interpretation of statutory instrument which now appears, if we could still, without in any way diminishing your right to act promptly; arrive at this other conclusion through a form of words; I think that would be settlement.

**Mr. Sponagle:** Mr. Chairman, I would see no objection to that form a practical point of view. What the legal aspect of it is, I cannot comment.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It seems to me, Mr. Co-Chairman, the problem is really *sui generis*. It is a problem that is rather special to the Department of Fisheries in that it is really a question, as you have suggested, of drafting; or, as Mr. Baker has suggested, of drafting. Getting something that will achieve this dual purpose of making it possible for the department to do what it has to do to fulfil its functions, perform its functions, and making it possible for the Committee to scrutinize the rules and make it possible for the people concerned to see the rules. Making it possible for the Committee to look at them. I should suppose, with my great reverence for the legal profession, it would not be beyond their ingenuity to work out something that would accomplish these diverse purposes.

M<sup>me</sup> Mayrand.

## [Traduction]

**M. Eglington:** Donc, en d'autres termes, il est peu probable que ces manuels soient publiés bientôt?

**M. Sponagle:** Je ne pourrais pas vous donner une date mais, ce dont je suis sûr c'est que je ne serai pas là. Pour des raisons de santé, je dois quitter le ministère en juin prochain et je ne peux donc rien vous promettre après cette date.

**Le co-président (M. Baldwin):** Monsieur Baker.

**M. Baker:** A ce sujet, je crois que le dilemme consiste à satisfaire le Comité tout en respectant les nécessités du service ministériel.

Croyez-vous que notre conseiller juridique pourrait rédiger quelque chose du genre? J'ai toujours préféré laisser à d'autres le soin de rédiger les textes car, moi, j'ai surtout des idées. Notre conseiller juridique pourrait peut-être rédiger quelque chose après avoir consulté les avocats de votre ministère et nous verrons bien si nous pouvons régler le problème. Je comprends bien les difficultés du ministère mais je comprends tout aussi bien les réserves que peut avoir le Comité à propos de cette loi. Je ne peux pas croire que ces deux messieurs soient dépassés par le problème et je me demande si l'on ne pourrait pas faire confiance à leur imagination. Nous devons absolument trouver une solution.

**Le co-président (M. Baldwin):** Je pense qu'il y a consensus. Il ne nous reste plus qu'à trouver l'étincelle qui suscitera les idées. Le conseiller juridique pourrait peut-être rédiger, de concert avec le ministère et le conseil privé, un texte répondant aux exigences du ministère. Si nul ne s'oppose à ce que le Comité assume vraiment ses responsabilités et donc ait le droit de revoir ces règlements, même s'il ne s'agit pas strictement des textes réglementaires habituels, et si nous ne nous empêchons pas d'agir avec célérité, on pourrait considérer cela somme une solution.

**M. Sponagle:** Du point de vue pratique, monsieur le président, je n'y vois aucune objection. Quant au point de vue juridique, je ne saurais dire.

**Le co-président (sénateur Forsey):** Monsieur le co-président, le problème est unique en son genre. Il est particulier au ministère des Pêches puisque M. Baker a bien dit que c'était un problème de rédaction. Il est assez difficile de trouver une solution qui permettra au ministère de s'acquitter de ses tâches, de les assumer pleinement, tout en permettant au Comité d'étudier à la loupe les règlements et à tous les intéressés d'y jeter un coup d'œil. Il faut que le Comité puisse les étudier. J'ai beaucoup de respect pour les juristes et je crois qu'ils ont suffisamment d'imagination pour trouver un libellé qui satisfait tout le monde.

Mademoiselle Mayrand.

## [Text]

**Mlle Mayrand (Counsel to the Committee):** Mr. Chairman, before we terminate this question, I would like Mr. Sponagle to mention again. I think you had described to a certain extent the number of rules that were so made through subdelegation and that were being enforced and were not part of the regulation. Could you just describe the number or the extent of what we are talking about, because if we have to think of drafting an amendment to the act, or an amendment to the statutory instrument to accommodate that, we have to know in fact what is the extent of these rules. I do not think we have an idea. I remember you had mentioned kinds of figures, and I was quite amazed.

**Mr. Sponagle:** Mr. Chairman, the question has rather put me on the spot because of the fact that I made no attempt to find out the number of rules. I think at the last meeting I referred to them in some hundreds of rules; I do not believe I put a figure on them. These could be contained in such things as ministerial policy, departmental policy, management policy at the regional level, and even in its directives which we issue to our fishery officers in saying that Thou shalt do a certain thing a certain way. These are all rules under which we operate; and which we find it necessary to operate in order to manage a resource that is not only here and gone today, it is here and gone tonight.

• 1145

I do not believe I could put a number on to them without doing a very extensive survey on all the management policies that we have throughout the Department, and you can realize that these can be quite extensive.

**Miss Mayrand:** But do you consider that your policy directives are enforceable in the way that some of the rules about the closing time are?

**Mr. Sponagle:** If you want to talk about the closing times or things like that, you are basically talking about an order, a variation order, which a fishery officer in some cases, but in most cases only a regional director, can make. This is an order that is either published for the information of the people in the newspaper or broadcast over marine radio, to which fishermen remain tuned constantly in order to get the weather. It comes on as a news item to that particular broadcast. It is an attempt to make sure that fishermen in particular are informed of what we are trying to do. In other words, we close an area to further fishing for several reasons. One and the main reason is that the quota which is allocated to that area on the basis of scientific knowledge is reached or is about to be reached.

Of course, the authority to make a variation order on a close time or quota is quite specific within the act. I do not think there is a question of the authority to do that. So that is one type of rule that is covered by the act itself.

Now, we can get into other fields like—and I hesitate to bring this up—the issue of licences, and especially since fisheries has become such a problem area, in that there are too many people chasing too few fish, and we get into restricted aspect of the fishery. Who gets a licence? These lead to all kinds of rules in order to try to be not only consistent but to provide that the people who are engaged in fisheries get a fair chance at it. We

## [Translation]

**Mlle Mayrand (conseiller juridique du Comité):** Monsieur le président, avant de clore la discussion, j'aimerais que M. Sponagle répète ce qu'il vient de dire. Vous avez décrit assez longuement les règlements qui ont été rédigés et appliqués par sous-délégation de pouvoir et qui ne font pas partie du règlement officiel. Pourriez-vous nous donner le numéro des règlements en question et leur nombre car, si nous devons rédiger une modification à la loi ou au texte réglementaire, nous devons connaître le nombre de règlements dans ce cas. Vous avez déjà cité des chiffres qui m'avaient fort étonnée, mais je ne m'en souviens pas.

**Mr. Sponagle:** Monsieur le président, c'est une question embarrassante car, en fait, je n'ai pas cherché à savoir combien il y avait de règlements dans ce cas. Lors de la dernière séance, j'ai dit qu'il y en avait quelques centaines, mais je ne saurais être plus précis. Il peut s'agir de la politique d'un ministre, d'un ministère, d'une administration régionale et même des directives qu'on donne aux fonctionnaires pour leur dire comment faire telle ou telle chose. Toutes ces règles que nous appliquons nous permettent de gérer une ressource qui est fort éphémère.

Je ne crois pas qu'on pourrait connaître leur nombre sans faire une très longue recherche de toutes les politiques administratives appliquées au ministère. Vous vous rendez certainement compte qu'elles peuvent être très nombreuses.

**Mlle Mayrand:** Mais croyez-vous que certaines de ces directives puissent s'appliquer de la même façon que les règlements stipulant, par exemple, les saison de pêche?

**Mr. Sponagle:** Si vous voulez parler de la modification des saisons de pêche, c'est que vous songez aux ordres donnés parfois par un simple fonctionnaire mais, la plupart du temps uniquement par le directeur régional. Cet ordre peut être publié dans les journaux à titre d'information ou être diffusé à la radio maritime qu'écoulent constamment les pêcheurs pour connaître la météo. C'est alors lu comme une simple information afin que les pêcheurs de la région sachent ce que nous essayons de faire. Il peut y plusieurs raisons pour lesquelles nous interdisons la pêche dans certaines régions. La principale c'est qu'on a déjà atteint ou presque le quota qui nous est alloué selon des méthodes scientifiques.

La loi nous donne le pouvoir de modifier la saison de pêche ou le quota, on ne peut pas le nier. Voilà donc un genre de règlements autorisés par la loi.

On peut aussi penser aux permis mais j'hésite, surtout qu'on a de plus en plus de problèmes parce que trop de gens veulent pêcher trop peu de poissons et il s'agit alors d'activités très limitées. Qui peut obtenir un permis? Nous adoptons toutes sortes de règles afin d'assurer le maximum de cohérence et de permettre à tous les pêcheurs de gagner leur vie. Nous règlementons la pêche au homard en délivrant des permis, la pêche

## [Texte]

have rules for the lobster fishery, the issue of licences in the lobster fishery—all of our restricted fisheries: ground-fish fisheries; what vessels can get in? Salmon fisheries on the West Coast. Many of these are contained within the specific regulations at the present time. Some are not.

**Mr. Eglington:** If I could ask one question. I was going to get to it before it was closed. Your Department has made considerable progress in meeting the Committee's request that where terms and conditions are to be imposed on licences or permissions, the range of terms and conditions which can be imposed is set out in the regulations, and then the issuing authority can choose from amongst that range of terms and conditions. But not all the regulations the Committee has objected to in that connection have been amended now. Is the Department going to amend them all, and is it just a question of time, of getting around to it? Or are there some which the Department does not want to do? I am thinking in particular of the bluefin sports fishery.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mr. Sponagle.

**Mr. Sponagle:** Mr. Chairman, we have made that commitment to Counsel, that we would, where possible and as time permitted, make amendments to the regulations. Where this has not been done, I can only plead that it is inability to find the time in order to have it done. The bluefin tuna sports-fishery regulations at the moment are a bit up in the air. Stocks have not been increasing to the extent that our restrictions would indicate. We do not know the biological reasons for it at this point in time. We are basically fishing on adult stock, to which there seems to be no recruitment. In other words, you are catching fish upwards of 1,000 pounds. But where are the ones, 200 or 300 pounds, that are in between? We do not know.

So that fishery at the moment is very iffy; whether we will even permit it to continue for any length of time. We have made a commitment to Committee that we would look at that and devise methods of seeing that the licences are allocated on the basis as set out in the regulation and that any expansion that would be allowed would be pursuant to those rules or regulations.

• 1150

At the moment we cannot permit any expansion in that fishery until we have better biological knowledge of what constitutes the difficulties.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Co-Chairman, may I intervene here with one remark which may be helpful? I hope so. There is a reference here to subdelegation. I think I am safe in saying that the Committee has not objected to subdelegation in itself but only subdelegation which in our opinion is not explicitly provided for in the legislation. So if you really need powers of subdelegation, as I understand our position, we have no objection at all to any amount of subdelegation provided it is put into the legislation so that you know exactly what it means and you do not get the gates open wide as the sky.

## [Traduction]

aux poissons de fond en acceptant seulement certains types de bateaux, et la pêche au saumon sur la côte ouest. La plupart de ces règles se retrouvent dans les règlements mais pas toutes.

**Mr. Eglington:** Si vous me permettez, j'aimerais poser une question avant de clore le débat. Votre ministère a déjà, à la demande du comité, commencé à insérer, lorsqu'il y en a, les modalités des permis dans les règlements, de sorte que les agents responsables peuvent choisir parmi toute une gamme de modalités. Toutefois, il n'a pas encore modifié tous les règlements auxquels le comité s'est opposé. A-t-il l'intention de le faire, lorsqu'il en aura le temps, ou refuse-t-il de toucher à certains? Je songe en particulier à la pêche amateur au thon rouge.

**Le co-président (M. Baldwin):** Monsieur Sponagle.

**M. Sponagle:** Monsieur le président, nous nous sommes engagés auprès des conseillers juridiques à modifier tous les règlements possibles dans un délai raisonnable. Si certains règlements n'ont pas encore été modifiés c'est probablement parce qu'on n'a pas trouvé le temps de le faire. La réglementation de la pêche amateur au thon rouge est un peu aléatoire car les réserves n'ont pas augmenté autant qu'on le prévoyait au moment où on a imposé certaines restrictions. Nous n'en connaissons pas encore les raisons biologiques. On pêche surtout des poissons adultes mais il ne semble pas y avoir reproduction. Autrement dit, si on attrape surtout des poissons de plus de 1,000 livres, où sont tous ceux de 200 ou 300 livres? Nous l'ignorons.

A l'heure actuelle, on ne sait même pas si on va continuer à autoriser cette pêche encore longtemps. Nous nous sommes engagés devant le comité à étudier cette question et à chercher des méthodes qui nous permettraient de vérifier que les permis sont délivrés conformément au règlement et que tout accroissement des quotas est calculé d'après les règles et règlements.

Pour l'instant, nous ne pouvons pas prolonger la saison de pêche au thon rouge tant que nous ne connaissons pas la raison biologique des problèmes.

**Le co-président (sénateur Forsey):** Monsieur le co-président, me permettez-vous de faire une observation qui pourrait être utile? Je l'espère. On parle de sous-délégation. Je ne crois pas me tromper en disant que le comité ne s'oppose pas au principe même mais plutôt au fait qu'il y ait sous-délégation même lorsque ce n'est pas expressément stipulé dans la loi. Si vous avez absolument besoin de ce pouvoir de sous-délégation, je vous comprends, nous n'avons aucune objection à condition que ce soit précisé dans la loi; ainsi, vous saurez exactement ce que cela signifie et vous ne laisserez pas la porte ouverte à toutes sortes d'abus.

[Text]

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, I had two other short questions that I would like the opportunity to put to Mr. Sponagle. One is a purely factual one. Some of the regulations the Committee has objected to have been in limbo for some time because of a promised redrawing of the Northwest Atlantic Fisheries Convention and the Act that implements it. I would like to know when that convention is likely to be concluded.

Secondly, some other regulations have involved the question of providing a definite procedure for objecting to the revocation or suspension of licences. There was one that was particularly tricky because of the Fisheries Act, because it involved the diplomatic dimension. But in others that do not, I wonder if the department has made any progress towards concluding whether it can or it cannot insert in the regulations a very simple procedure that whoever has his licence suspended or revoked can object and his reasons can be heard, and that he must also be informed of the reasons for the suspension or revocation.

**Mr. Sponagle:** Mr. Chairman, anyone who has a licence suspended or revoked is advised at the time of the reason for it. This may not be set out in regulation. He also has the right of appeal to the Minister and unfortunately I make the recommendations to the Minister where pursuant to a conviction a licence is suspended or cancelled. I end up writing two more letters, one to his lawyer and one to the man himself, in addition to the recommendation to the Minister.

So to say that there is no recourse in regulations to a right of appeal, I think you are correct. But the man does appeal, invariably.

I think you had another question there.

**Mr. Eglington:** What is the objection to putting that in the regulation?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Do you ever reverse your decision when you write to the Minister and recommend . . .

**Mr. Sponagle:** Yes, we have quite often, Mr. Chairman, because of other facts that came to our attention.

**Mr. Eglington:** Does the department have any objection to putting this procedure, a simple procedure, in the regulations? And if it does have an objection, what is it?

**Mr. Sponagle:** Mr. Chairman, I have no objection but because of the legalities involved in that I am not qualified to draft up that type of regulation.

**Mr. Eglington:** Can you ask someone else to do it?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** If I may interrupt, this is our point sometimes in a number of these matters, Mr. Sponagle. We are told by one department or another: oh, but we are doing this; you do not need to worry about it; this is our policy; this is our practice. But again and again I think we have come back and said: well, if it is your policy and your practice, have you any objection to its being put in the regulations so that then people know what their legal rights are?

**Mr. Sponagle:** We have no objection at all, Mr. Chairman, to its being put in the regulations.

[Translation]

**M. Eglington:** Monsieur le président, j'aimerais poser deux autres questions à M. Sponagle. La première est très concrète. Certains des règlements auxquels s'est opposé le comité ne sont plus appliqués depuis quelque temps parce qu'on a promis de rédiger une nouvelle convention pour les pêcheries de l'Atlantique nord-ouest et de la loi qui l'entérine. J'aimerais savoir quand cette rédaction sera terminée.

On voulait qu'on établisse dans certains règlements la procédure à suivre pour en appeler de la révocation ou de la suspension d'un permis. Dans un cas, la Loi sur les pêches compliquait les choses parce qu'il y avait un problème diplomatique. Dans les autres cas moins compliqués, je me demande si le ministère a décidé s'il pouvait ou non insérer dans les règlements une procédure très simple qui permettrait à quiconque verrait son permis révoqué ou suspendu de faire appel et de s'expliquer; il faudrait aussi que l'intéressé soit avisé des raisons de la suspension ou de la révocation.

**M. Sponagle:** Monsieur le président, ceux dont le permis est suspendu ou révoqué sont immédiatement avertis des raisons de ce geste. Ce n'est toutefois peut-être pas expliqué dans les règlements. Ils peuvent également se pourvoir en appel auprès du ministre; c'est moi, malheureusement, qui suis chargé de recommander au ministre de suspendre ou de retirer un permis à la suite d'une infraction. J'envoie en général en même temps une lettre à l'avocat et une lettre à l'intéressé lui-même.

Vous pouvez donc dire que les règlements ne prévoient pas le droit d'appel mais la personne fait immanquablement appel.

Vous avez posé une autre question, je crois.

**M. Elginton:** Pourquoi ne voulez-vous pas mettre cela dans le règlement?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Vous arrive-t-il de renverser votre décision quand vous écrivez au ministre pour recommander . . .

**M. Sponagle:** Oui, très souvent parce qu'on porte d'autres faits à notre attention.

**M. Eglington:** Le ministère a-t-il une objection à ce qu'on insère cette procédure dans les règlements? Si oui, quelle est-elle?

**M. Sponagle:** Monsieur le président, je n'ai aucune objection mais, comme il s'agirait d'un texte juridique, je n'ai pas la compétence voulue pour le rédiger.

**M. Eglington:** Pourriez-vous demander à quelqu'un d'autre de le faire?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Si vous permettez, c'est souvent ce que nous recommandons monsieur Sponagle. Il y a toujours un ministère pour venir nous dire que même s'il n'en parle pas, c'est la politique, c'est la pratique, qu'il n'y a pas lieu de s'inquiéter. Nous répliquons en général que si c'est là une politique ou une pratique établie, pourquoi s'oppose-t-on à ce qu'elle soit insérée dans les règlements, ce qui permettrait aux gens de mieux connaître leurs droits.

**M. Sponagle:** Je n'ai absolument aucune objection à ce qu'on insère cela dans les règlements.

## [Texte]

**Mr. Ross:** Mr. Chairman, Section 9 of the Act gives the Minister a discretion to cancel a licence or gives him authority to cancel it. He may cancel the licence if he has ascertained that the operations under the licence were not conducted in conformity with its provisions. Now, I just question whether it would be within his authority to fetter the Minister's power to cancel a licence in the regulations.

• 1155

**Mr. Eglington:** Well, to begin with, Section 9 does not deal with suspension, and the regulations always provide for cancellation or suspension. I wonder if simply providing a mechanism by which the person subject to cancellation can make his point known as in fact he does in practice really does amount to fettering the Minister's discretion. He still has an unfettered discretion, after receiving the information from Mr. Sponagle and the objection from the fishermen, he still has the discretion to cancel or not to cancel.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, having heard the appeal, he can say, go to grass.

**Mr. Sponagle:** Mr. Chairman, would the Committee's objection be met if we were to put in—and I am looking now at one particular set of regulations, the licensing regulations for the West Coast of Canada, the Pacific Fishery Registration and Licensing Regulations, and 39 of that states:

"The Minister may cancel or suspend the licence of or refuse to issue a licence to any person who has been convicted of a violation of these regulations."

That is the criteria that has always applied in the first instance; a man must have been convicted by court of law.

Okay, to carry on. If we split that down into (1) and (2) subsections, and (2) subsection would merely state that "any person whose licence has been suspended or cancelled subject to subsection (1) may appeal in writing to the Minister".

**Mr. Eglington:** Well, I do not like to answer those things right off the top of my head, but it would seem to be suitable since the grounds for cancellation are spelled out in the regulations, that is more narrowly defined than the ground in the act, but, you see, one thing that exercised the Committee's mind before was when is suspension used and when is cancellation used.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mr. Baker has a question.

**Mr. Baker:** Just a comment on this. We are into a pretty dicey field. We are into the business of appeals to the Cabinet, we are into appeals to the Minister. As you perhaps know, I do not get involved with fisheries but I get involved in that kind of thing all the time, and the matter that is always on one's mind, that one is concerned about when a constituent or one is faced with that problem, is that one never knows how they are considered. I am not suggesting that they are not considered. I am not suggesting that they are ill-considered, but there is no open, notorious method that tells me and tells my constituent or member of the public that here is a procedure by which you

## [Traduction]

**M. Ross:** Monsieur le président, l'article 9 de la loi donne au ministre le pouvoir discrétionnaire de retirer un permis. Il peut annuler le permis après s'être assurer que les opérations ne sont pas conformes aux dispositions des règlements. Je me demande simplement s'il a l'autorité de restreindre le pouvoir du Ministre d'annuler un permis, selon les règlements.

**M. Eglington:** Ma foi, dans l'article 9 il n'est pas question de suspension. Les règlements prévoient toujours l'annulation ou la suspension. Je me demande si le simple fait d'offrir à la personne touchée par une annulation la possibilité de faire connaître son point de vue, comme elle le fait en pratique, équivaut en réalité à contrer les pouvoirs du Ministre. Il jouit toujours de pouvoirs discrétionnaires incontestés. Il a toujours le pouvoir d'annuler le permis après avoir entendu les renseignements de M. Sponagle et les objections du pêcheur.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Oui, après avoir entendu l'appel il peut l'envoyer paître.

**M. Sponagle:** Monsieur le président, le Comité serait-il satisfait si nous incluions . . . Je suis à l'article 39 du Règlement sur l'immatriculation et la délivrance de permis pour la pêche dans le Pacifique qui dit:

"Le Ministre peut annuler, suspendre ou refuser de délivrer un permis à quiconque a été trouvé coupable d'une infraction aux présents règlements."

C'est le critère qui a toujours été appliqué pour la première infraction, il faut que la personne ait été condamnée par un tribunal.

Bon, je poursuis. Si nous ajoutions simplement une deuxième partie à cet article qui dirait simplement: «Quiconque a vu son permis annulé ou suspendu aux termes du paragraphe (1) peut faire appel par écrit au Ministre».

**M. Eglington:** Ma foi, je n'aime pas répondre sans avoir eu le temps de réfléchir, mais cela me semble acceptable puisque les motifs d'annulation sont expliqués dans les règlements; ils y sont d'ailleurs plus explicites que dans la loi, mais voyez-vous le Comité se préoccupait de la distinction entre les cas de suspension et les cas d'annulation.

**Le coprésident (M. Baldwin):** M. Baker a une question à poser.

**M. Baker:** Un simple commentaire à propos de ce fort délicat sujet. Nous parlons d'appel au cabinet, d'appel au Ministre. Comme vous le savez, je m'occupe peu de pêche, mais je connais très bien ce genre de chose. Ce qui nous préoccupe lorsqu'un commettant est pris avec ce genre de problème, c'est que l'on ignore toujours sous quel angle on va l'aborder. Je ne veux pas dire qu'on n'en tient pas compte ou que la méthode utilisée n'est pas bonne, ce que je veux dire c'est qu'il n'y a pas de méthode ouverte, connue, informant le public des procédures qu'il peut utiliser pour porter-plainte. C'est un problème que je me pose.

## [Text]

can be heard openly with respect to a complaint. That is a problem that I wrestle with in my own mind.

But I wanted to put to Mr. Sponagle another question. I gathered from the question that was put by our co-counsel that these things that we are talking about are not just orders, directions, rules—what other classification, specie could I think of—that are directory in nature that seem to flow from something. You also use the word “policy” which to my mind is a pretty broad field. Policy could change because of the personality of a minister, his view and his knowledge. Policy, that broad thing, could change because of the personality and nature of the Minister’s advisers. The policy could change because conditions change; you mentioned the fisheries being depleted. That, by golly, seems to be a pretty rough area to corral or net, if I could put it more in appropriate context. Tell me about these policies. What did you have in mind in terms . . . ? What is a policy and where does it show? Is there a signature from a deputy, from the deputy head? Is there something from the Minister’s office? Where does this policy come from? It is so broad.

• 1200

**Mr. Sponagle:** I do not know if I can, Mr. Chairman, reply adequately to the honourable member’s question. However . . .

**Mr. Baker:** Even if you can give me some examples.

**Mr. Sponagle:** In looking at departmental policy, I will use our groundfish management plan on the East Coast, for one. Prior to the beginning of a year a plan is developed in conjunction with the practical managers, the biologists and the marine scientists, which basically sets out the amount of fish that may be taken of a specific species in a specific area. Now, a decision somewhere has to be made as to who gets the authority, or who has the authority, or the right to go fishing—and we are talking about a public right of fishery. It must be restricted in some sense, because vessels in themselves do not catch fish, people catch fish.

Okay, the plan is devised; it takes in the whole group of species which constitute the groundfish on the East Coast from the north end of Labrador to the disputed jurisdiction we have with the United States of America on Georges Bank. This is put up through the department and if approved by the Minister and agreed to by him, signed by him, it becomes policy. Now, there are certain parts of that which, when it comes to me, I pick up and in my wisdom—rather limited, I must say—decide that we require regulatory backup for it. The regulations, whatever they happen to be, will be—such that we are able then to enforce the decision that has been agreed to by the Minister. Other parts of that will probably remain as policy of the department, in other words, this is how we are going to manage our fishery. I do not know if that is adequate.

**Mr. Baker:** This gives me the data. That is what I wanted. So to all of it there is at least a narrative statement.

**Mr. Sponagle:** Yes.

**Mr. Baker:** A narrative statement, as opposed to a statutory or quasi-statutory statement, there is a narrative statement of

## [Translation]

J’ai une autre question à poser à M. Sponagle. J’ai compris, suite aux questions posées par notre conseiller, qu’il ne s’agit pas simplement de décrets, de directives, de règles de nature contraignante semblant découler d’une mesure ou de l’autre. Vous parlez également de «politique» ce qui, selon moi, englobe beaucoup d’éléments. La politique peut varier du fait de la personnalité, des opinions ou des connaissances d’un ministre. La politique peut être modifiée à cause de la nature et de la personnalité des conseillers du Ministre. La politique peut changer parce que les conditions changent. Vous avez dit que les pêches dépérissaient. Cela me semble être un domaine assez difficile à saisir, d’un coup de filet, si je puis dire. Parlez-moi de ces politiques. A quoi pensez-vous? Quelle est la politique et où s’applique-t-elle? Est-elle paraphée par un sous-ministre ou un sous-ministre adjoint? Est-ce que cela vient du bureau du Ministre? D'où vient cette politique? Sa portée est tellement vaste.

**M. Sponagle:** Monsieur le président, je crains de ne pouvoir donner une réponse satisfaisante au député. Toutefois . . .

**Mr. Baker:** Pouvez-vous me donner des exemples.

**Mr. Sponagle:** Pour ce qui est des politiques du ministère, je vous parlerai d’abord de notre plan de gestion des poissons de fond sur la côte Est. Avant le début de l’année, nous élaborons un plan en collaboration avec les gestionnaires, les biologistes et les spécialistes de la mer. Le plan fixe, par espèce, le volume des prises autorisées dans une région donnée. Maintenant, il faut décider qui a l’autorité ou le droit de pêcher; il s’agit d’un droit de pêche public. Il faut certaines restrictions, parce que ce ne sont pas les navires qui pêchent mais les marins-pêcheurs.

Alors, on élabore un plan pour toutes les espèces de poisson de fond de la côte Est, des confins du Labrador jusqu’à la zone de litige avec les États-Unis sur le banc Georges. Ce plan est soumis au ministère et s’il est approuvé, adopté et paraphé par le ministre, il fait l’objet d’une politique qui m’est ensuite présentée. Dans ma sagesse, plutôt limitée, je dois dire, je décide des parties nécessitant l’adoption de règlements. Ces règlements, quels qu’ils soient, nous permettrons d’appliquer la décision approuvée par le ministre. Le reste sera la politique du ministère, autrement dit, la manière d’envisager la gestion de nos pêches. Je ne sais pas si cette réponse est satisfaisante.

**Mr. Baker:** C'est ce que je voulais. Donc, pour tout cela, il y a au moins une explication écrite.

**Mr. Sponagle:** Oui.

**Mr. Baker:** Une explication écrite, par opposition à une déclaration réglementaire ou quasi réglementaire, de ce que

**[Texte]**

what you are going to do in this year. You do it internally in the department . . .

**Mr. Sponagle:** Yes.

**Mr. Baker:** . . . much in the same way as the Minister of Agriculture does it in his annual dairy policy statement in the House of Commons. That is what you are talking about. That is what I meant about the difficulties we met. But it is not so difficult, it is actually stated?

**Mr. Sponagle:** I cannot think, Mr. Chairman, of a single instance where departmental policy has been implemented unless it has been agreed to either by the Minister the Deputy Minister or the Assistant Deputy Minister.

**Mr. Baker:** Fine, that answers the question.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mr. Béchard.

**Mr. Béchard:** Mr. Sponagle, for instance, recently you put a ban on groundfish fishing in the East for six months, I believe. Do you have regulations backing up that policy?

**Mr. Sponagle:** At the moment, Mr. Chairman, we do not have any regulations, because this is a policy of the Minister and agreed to by the Minister to freeze new entrants. In other words, the level of licensing remains as it is and we are just not issuing any new licences to partake of that fishery.

**Mr. Baker:** Is that policy published anywhere?

**Mr. Sponagle:** No.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Wait until we get the freedom of information act.

**Mr. Baker:** It is not gazetted, in other words, or anything like that.

**Mr. Eglington:** No, But the power exists to issue licences or not to issue them.

**Mr. Baker:** Yes.

**Mr. Béchard:** But that was published, not only among the fishermen.

**Mr. Sponagle:** By published, if you mean are people made aware of it, yes, they are made aware by a press release.

**Mr. Baker:** No, I meant in terms of some formality, beyond that type of understanding?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I understand counsel has one more question he would like to put.

**Mr. Eglington:** It was the question for, Mr. Sponagle that concerned the drawing of the new North Atlantic fisheries convention.

• 1205

**Mr. Sponagle:** Sorry.

Mr. Chairman, it gives me pleasure to inform the Committee and its counsel that the agreement has been signed. There is now a new Fisheries Agreement between nations, covering fishing outside of the Canadian jurisdiction on the Continental Shelf of North America, but until such time as Parliament amends the law we, of course, cannot make the regulations.

**Mr. Eglington:** Is there any prospect of a bill being introduced for that?

**[Traduction]**

vous ferez au cours de l'année à venir. Cela se déroule au sein du ministère . . .

**Mr. Sponagle:** Oui.

**Mr. Baker:** . . . comme dans le cas du discours annuel sur la politique laïtière que le ministre de l'Agriculture prononce devant la Chambre des communes. C'est de cela dont vous parlez. C'est ce que je voulais dire au sujet des difficultés que nous avons rencontrées. Ce n'est donc pas aussi difficile puisque cela existe par écrit.

**Mr. Sponagle:** Monsieur le président, à ma connaissance, aucune politique ministérielle n'a jamais été appliquée à moins d'avoir été approuvée par le ministre, le sous-ministre ou le sous-ministre adjoint.

**Mr. Baker:** Très bien, cela répond à ma question.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Monsieur Béchard.

**Mr. Béchard:** Monsieur Sponagle, récemment dans l'Est, vous avez interdit pendant six mois la pêche pelagique. Avez-vous des règlements à l'appui de cette politique?

**Mr. Sponagle:** Présentement, nous n'avons aucun règlement. Il s'agit d'une politique du ministre pour interdire les nouveaux arrivants. Autrement dit, en matière de permis, la situation reste la même. Nous ne délivrons plus de nouveaux permis pour cette pêche.

**Mr. Baker:** Cette politique a-t-elle été publiée?

**Mr. Sponagle:** Non.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Attendez que nous adoptions la loi sur le libre accès à l'information.

**Mr. Baker:** Autrement dit, cela n'a pas été publié dans la gazette ou ailleurs.

**Mr. Eglington:** Non, mais ils ont les pleins pouvoirs en ce qui concerne la délivrance des permis.

**Mr. Baker:** Oui.

**Mr. Béchard:** Cela a été publié non seulement chez les pêcheurs.

**Mr. Sponagle:** Vous me demandez si les gens sont au courant, oui, il y a eu un communiqué de presse.

**Mr. Baker:** Non, je veux dire de façon officielle, autre que celle-là.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je pense que le conseiller a une autre question à poser.

**Mr. Eglington:** Cette question s'adresse à M. Sponagle et porte sur l'élaboration de la nouvelle convention sur les pêcheries de l'Atlantique du Nord.

**Mr. Sponagle:** Je vous prie de m'excuser.

Monsieur le président, j'ai le plaisir d'informer le Comité et ses conseilleurs que la convention a été signée. Il y a maintenant une nouvelle convention des pêches concernant le plateau continental de l'Amérique du Nord en dehors de notre zone de juridiction. Nous ne pouvons cependant pas élaborer de règlement tant que le Parlement n'aura pas modifié la loi.

**Mr. Eglington:** Est-il possible qu'un bill soit introduit en ce sens?

## [Text]

**Mr. Sponagle:** I have heard no indication of it at the moment.

**Mr. Baker:** When was it?

**Mr. Sponagle:** I believe it was in either October or November.

**Mr. Béchard:** Are you revealing a secret?

**Mr. Sponagle:** No. It is public knowledge that the agreement was made. It was a press release.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Thank you very much. We appreciate your being here and your patience in listening. We were not of the same understanding of the problems as some of our other members. I hope the net result of this will be that the counsel of the Committee will get together with you if it is possible to work out a form of words which would cover what is not really a problem because we are both *ad idem* on what we want to do and our understanding of what you feel you have to do. It is a matter of finding the right arrangement of words which would bring that into effect. We do not want to open the floodgates if it was restricted, maybe to the Fisheries Act and not to the Statutory Instruments Act which is, as my good counsel said, sure, but this is a matter that is sweet, generous, and because of the special circumstances of the Fisheries department, this is what they will be doing, and I hope this will be done.

**M. Béchard:** Monsieur le président, j'aimerais faire certains commentaires. Il ne faudrait pas non plus attacher les mains des fonctionnaires du ministère des Pêches trop serré, parce que, comme l'a expliqué M. Sponagle tout à l'heure, le domaine des pêcheries est très incertain. Cela varie non pas seulement d'une saison à l'autre, cela varie des fois d'un mois à l'autre. Alors, s'il faut qu'ils soient soumis à des chinoiseries à n'en plus finir, ce n'est pas le Parlement qui va en souffrir, c'est le public qui va en souffrir, et spécialement le public pêcheur.

Je suis d'accord pour qu'ils agissent selon la loi. Mais certaines circonstances peuvent se présenter demain matin, et le ministère pourrait être obligé d'imposer certaines restrictions. Alors, s'il faut qu'ils passent par Pierre, Jean, Jacques, Zacharie, etc., cela peut, peut-être ruiner pour assez longtemps une certaine espèce, par exemple.

**Le co-président (sénateur Forsey):** Je crois que nous sommes tous d'accord là-dessus, monsieur Béchard.

**Mr. Béchard:** Alors, si tout le monde est d'accord, c'est très bien.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** We had already come to that conclusion before you arrived, Mr. Béchard. That was a condition.

**Mr. Béchard:** Excuse me, if I was . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Oh, no, no, what we were seeking was to reconcile that with some process by which the rules, after made, could in some way find their way to this Committee for post mortem.

**Mr. Sponagle:** Thank you, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Thank you for your appearance.

## [Translation]

**M. Sponagle:** Je n'en ai pas entendu parler pour l'instant.

**M. Baker:** Quand la convention a-t-elle été signée?

**M. Sponagle:** En octobre ou en novembre, je crois.

**M. Béchard:** Dévoilez-vous un secret?

**M. Sponagle:** Non. C'est du domaine public, et il y a eu un communiqué de presse.

**Le co-président (M. Baldwin):** Merci beaucoup. Nous apprécions votre présence et votre patience. Nous ne percevions pas le problème comme certains des autres membres. J'espérais qu'à la suite de cette discussion les conseillers du Comité et vous-même pourrez rédiger un texte à propos de ce qui n'est pas vraiment un problème parce que nous savons ce que nous voulons et nous comprenons votre point de vue. En fait, il s'agit simplement de trouver les mots qui permettent de mettre les mesures en pratique. Nous ne voudrions pas laisser la porte ouverte aux abus si cela se limitait principalement à la Loi sur les pêcheries et ne concernait pas Loi sur les textes réglementaires, ce qui est certain, comme le fait remarquer notre ami le conseiller. Il s'agit cependant d'une question trop généreuse, et, à cause de la situation particulière du ministère des Pêches, espérons qu'il adoptera les mesures envisagées.

**M. Béchard:** Mr. Chairman, I have a few comments to make. We must not tie the hands of the civil servants of the Department of Fisheries to tight, because, as Mr. Sponagle has explained a while ago, fisheries is a very unpredictable area. It varies not only from one season to another, but sometimes from one month to another. So, if their hands are tied by endless complications, it is not Parliament that will suffer, it is the public, and especially the fishermen.

I agree that they should act according to the law. But certain circumstances can come up tomorrow morning and the department could be forced to impose some restrictions. And if they have to get the approval of Peter, John, Jack, etc., certain species could be destroyed for quite a while.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Béchard, I think we all agree on that.

**Mr. Béchard:** Then if everybody is agreeable it is all right.

**Le co-président (M. Baldwin):** Nous étions déjà arrivés à cette conclusion avant votre arrivée, monsieur Béchard. C'était une condition . . .

**M. Béchard:** Excusez-moi si j'ai . . .

**Le co-président (M. Baldwin):** Non, nous essayons de trouver un processus par lequel le comité pourrait procéder à l'autopsie de ces règlements.

**M. Sponagle:** Merci, monsieur le président.

**Le co-président (M. Baldwin):** Merci d'être venu.

## [Texte]

Beofre we leave, there was a matter brought up by Mr. Brewin. For those who were not here at the time, Mr. Brewin referred to the Unemployment Insurance Act, Section 54 in the new act, and its considerations together with certain regulations. It was, I think, in Mr. Brewin's mind that we might well have counsel's opinion on this. Obviously, we have not got a quorum here and obviously counsel is not going to be asked to give his opinion at this particular time, a five-minute opinion, so would it be satisfactory with you Mr. Brewin, if counsel considered this issue and gave to us as soon as he could, through the Chair, the views that he expressed, and then make it available to all members of the Committee; and if the exigencies were such that any members felt that there should be a special meeting called to deal with it, we could . . .

• 1210

**Mr. Brewin:** Yes, that would be fine. As I understand, a lot of woods surround this background to it but the proposition is relatively simple, and that is as to the authority to pass the new regulation 54—section 54 of the regulations, not the act.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, you said "the act", Mr. Co-Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I beg your pardon, yes. I meant that you consider the regulation in the light of the act.

**Mr. Brewin:** Yes.

Well then, the memorandum we now have says one thing, the only authority is Section 4(3)(f) of the Unemployment Insurance Act of 1971. I am not disputing that because I have not looked into it, but the recital to the regulation, which is also attached, refers to Sections 4 and 146 of the Unemployment Insurance Act. I have not seen Section 146. Does that have any bearing at all?

**Mr. Eglington:** No. Section 146 is the authority for making Section 2 of the amendment, which has got nothing to do with this particular problem—it relates to fishermen.

**Mr. Brewin:** I see. Well I just saw it recited as a basis for authority.

Well, then, the only thing I can see is the interpretation of Section 4(3)(f), whether the employment, which is defined in the new act very positively and would be defined in the regulation, is "inconsiderable": whether the "employment in which persons are employed to an *incosiderable* extent or for an *inconsiderable* consideration".

It strikes me as the strangest sort of drafting of the original act. What is "considerable" and what is "inconsiderable" leaves, to my thinking, wide possibilities there. When does it start becoming considerable and when is it of no consideration? I do not know the rules on that—whether this is by way of an exemption from the application of the Unemployment Insurance Act, whether you apply a strict meaning or a not so strict meaning, or whether there are any presumptions. But certainly it raises a question in my mind as to what is inconsiderable.

The actual proviso in the regulation, as I read it, is that the earnings are calculated at less than 20 hours a week, I guess, on the one hand, or whose cash earnings are less than 30 per

## [Traduction]

Avant de partir, nous pourrions soulever la question qu'a posée M. Brewin. Pour ceux qui n'étaient pas là, M. Brewin a fait allusion à l'article 54 de la Loi sur l'assurance-chômage, ainsi qu'à certains règlements. Selon M. Brewin, il serait sage de demander l'opinion de nos conseillers à ce sujet. Vu que nous n'avons pas de quorum et qu'il n'est pas question, d'autre part, de demander à notre conseiller juridique de se prononcer sur cette question à l'improviste, si vous le permettez, monsieur Brewin, nous lui demanderons d'étudier le problème plus à loisir et de remettre sa conclusion au président, conclusion que je ferai distribuer aux membres du comité. Si vous le voulez, on pourra éventuellement convoquer une réunion spéciale.

**M. Brewin:** Bien qu'elle paraisse embrouillée, cette proposition est en réalité relativement simple. Elle traite notamment du pouvoir d'adopter le nouvel article 54 du règlement et non pas de la loi.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Vous avez bien dit la loi.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je vous prie de m'excuser, je voulais dire d'étudier les règlements dans le cadre de la loi.

**M. Brewin:** D'accord.

D'après la note, ce règlement peut être adopté uniquement aux termes de l'article 4(3)(f) de la Loi de 1971 sur l'assurance-chômage, ce que je ne conteste pas, d'autant moins que je n'ai pas eu le temps de l'examiner; je remarque cependant que la liste des règlements, également annexée, mentionne les articles 4 et 146 de la loi sur l'assurance-chômage. L'article 146 se rapporte-t-il à cette question?

**Mr. Eglington:** Non, l'article 116 prévoit l'adoption de l'article 2 des amendements, question qui se rapporte exclusivement aux pêcheurs.

**Mr. Brewin:** Je croyais que les règlements étaient fondés sur cet article.

Dans ce cas, seule reste l'interprétation de l'article 4(3)(f) ce qui pose la question de savoir ce qu'on entend au juste par le terme «négligeable» appliqué à la durée du travail et au salaire versé.

La loi était curieusement rédigée à mon avis, le sens de cette expression étant loin d'être précis. A quel moment précis cela s'applique-t-il à la durée du travail et au salaire? J'ignore s'il s'agit d'une exemption au règlement de la Loi sur l'assurance-chômage, ou si on y attache un sens strict ou non. Quoi qu'il en soit, le sens de l'expression est loin d'être clair.

D'après les règlements, les revenus sont calculés lorsqu'il y a eu moins de 20 heures de travail hebdomadaire et que le salaire touché équivaut à moins de 30 p. 100 du maximum

## [Text]

cent of the maximum weekly insurable earnings. Is that dealing with inconsiderable matters?

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, through you to Mr. Brewin, it may be of some help if I put on record what the requirement was before this amendment.

The previous rule was made in 1971 and therefore falls beyond the Committee's jurisdiction. But previously, the norm was 20 per cent of the maximum weekly insurable earnings and 20 times the minimum hourly wage in the province in which the worker was employed. So that there is a considerable jump between the old Section 54 and the new.

Now whether the new Section 54 provides for inconsiderable extent or inconsiderable consideration is a matter on which I do not really feel that I can give an opinion. It would have to be settled by litigation. I do find that with 20 hours out of a working week which is normally 40 or 37½ hours, it would be very difficult, I think, to argue successfully that that was inconsiderable; but perhaps it is possible.

• 1215

I did notice that in his speech in the Commons, the Minister did say that this regulation would be revoked; that is, SOR-78/809 would be revoked when the new Section 4(3)(f) of the Act was passed and the regulation made again but, of course, in the meantime this arguable one stands. And what is perhaps more significant, I notice that the bill does not provide for the repeal of the existing section 4(3)(f), which was described in Committee as being terribly loose by the departmental representatives. That will still be there; all the amendment does is provide a new 4(3)(h) which provides the explicit authority for making this particular regulation or a regulation in exactly the same terms.

**Mr. Brewin:** You obviously have no objection to that, of course.

**Mr. Eglington:** No, no. But I would have thought that if the department were attempting to tighten up the Act and conform to this Committee's recommendations, as was suggested, this 4(3)(f), with its loose terminology, inconsiderable extent and inconsiderable consideration would have been repealed at the same time as the new 4(3)(h) was enacted. But I am afraid, Mr. Brewin, that is beyond my wit or wisdom to say whether the 20-hour rule in the new section 54 is inconsiderable. I would have thought not.

**Mr. Brewin:** If you were a judge you would have to decide.

**Mr. Eglington:** Yes, but I am not a judge.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Well, Mr. Co-Chairman, this is the sort of thing or motion that Mr. Baker brought up. If we had the kind of authority that the Committee has been speaking about as expressed in Mr. Baker's motion, anybody sitting in either House seeing this particular section 4(3)(f) in the form that it is would be in duty bound to take strong exception to the use of the word "inconsiderable" without securing from the Minister or the government, and the Minister through his advisers, some indication of what they had in mind. Why did they use that word? Surely there are

## [Translation]

salaire hebdomadaire assurable. Est-ce là ce que l'on entend par «négligeable»?

**M. Eglington:** Je vais vous expliquer quelle était la règle avant l'adoption de cet amendement.

L'ancienne règle, adoptée en 1971, ne relevait pas de la compétence du comité. Toujours est-il que ce montant a été fixé à 20 p. 100 du maximum du salaire hebdomadaire assurable et à 20 fois le salaire minimum en vigueur dans la province où le travailleur était employé. La différence entre l'ancien article 54 et le nouveau est donc très sensible.

Quant à la question de savoir si le nouvel article 54 est généreux en ce qui concerne la «rémunération négligeable», ce n'est pas à moi de répondre mais aux tribunaux de se prononcer. Je pense, pour ma part, qu'il serait difficile de prétendre que 20 heures sur une semaine comportant normalement de 37 heures et demie à 40 heures, soit peu de chose ou négligeable.

Dans son discours prononcé à la Chambre des communes, le ministre a annoncé que le DORS-78/809 sera révoqué dès l'adoption du nouvel article 4(3)(f) de la loi et le règlement d'application remanié, mais entre-temps, la question reste posée. Fait plus important encore, le projet de loi ne prévoit pas l'annulation de l'actuel article 4(3)(f) dont l'énoncé, selon les termes mêmes des fonctionnaires du ministère, sont très peu précis. L'amendement aura uniquement pour effet d'adopter un nouvel article 4(3)(h) permettant de remplacer ce règlement pour un autre règlement identique.

**M. Brewin:** Cela ne soulève aucune objection à votre avis.

**Mr. Eglington:** Non. Néanmoins si le ministère avait cherché à renforcer la loi conformément aux recommandations du comité, l'article 4(3)(f), utilisant le terme «négligeable» dans un sens très peu précis, aurait été annulé dès l'adoption du nouvel article 4(3)(h). Quoi qu'il en soit, il ne m'appartient pas de dire si dans le cadre du nouvel article 54, ces vingt heures peuvent être considérées comme quantité négligeable. Pour ma part, je ne le pense pas.

**M. Brewin:** Si vous étiez juge vous seriez bien obligé de trancher.

**Mr. Eglington:** Oui, mais je ne suis pas juge.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Cette question a été soulevée par M. Baker. Si les pouvoirs du comité avaient été plus étendus il eut été normal, tant pour un membre du Sénat que de la Chambre des communes, de critiquer très vivement l'énoncé actuel de l'article 4(3)(f) et notamment l'utilisation du mot terme «négligeable» et d'exiger du ministre qu'il précise le sens attribué à ce mot. Pourquoi avoir utilisé ce mot alors qu'il y aurait certainement eu moyen de trouver quelque chose de mieux? Voilà comment on aurait dû agir normalement.

## [Texte]

better words that can be used in order to clarify this important problem than the word "inconsiderable". That is the place where it should have been tackled.

**Mr. Brewin:** Well, "inconsiderable" only remains in by virtue of the fact that the previous section is not repealed. Is that right?

**Mr. Eglington:** Yes. You see, it would be open to the Crown in future to argue that, well, we want to increase it beyond 20 hours a week and we will proceed under 4(3)(f) and say that 30 hours a week is inconsiderable. But inconsiderable relative to what?

**Mr. Brewin:** Yes.

**Mr. Baker:** There used to be a surveyor around at one time called "Rubber Ruled Rubin". I always thought that was so appropriate for a surveyor. I think this also applies to this kind of drafting. I think it could be moved all over the place.

**Mr. Brewin:** I think our interpretation of this depends on our own experience. I would regard working for two or three hours as quite a considerable degree of occupation and not inconsiderable.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** It has no business in any statute, or none at all. Well, in any event, Mr. Eglington is going to give us the benefit of his views on the . . . advise under the old section and they will be made available. Now if any further action is suggested after that . . .

**Mr. Brewin:** What he is going to say is that it is a matter for litigation.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Well, okay.

**Mr. Baker:** I think it would be dangerous, quite frankly, for him to go much beyond that.

**Mr. Eglington:** Yes, well, thank you, Mr. Baker. I think actually it is ultra vires on this regulation. I said all that I can but I still think it is regrettable that 4(3)(f) is not going to disappear when 4(3)(h) is enacted, and I think, too, that this particular regulation, when the government intends to revoke it and make a new one under 4(3)(h) when they get it through, is of a piece with their refusal to revoke the regulations which set up the number 9 social insurance card until the new Immigration Act was in place and they made fresh and legitimate regulations. But the old regulations which this Committee insists are ultra vires stayed on the books and were in force for many, many months.

• 1220

**Mr. Baker:** Somewhere along the way, Mr. Chairman, if this keeps up, I suspect we are going to see the reasonable man incorporated in the statute, and it would be the judgment of the reasonable man.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** With a drawing.

**Mr. Baker:** Yes. The next thing will be the length of the chancellor's foot and a whole lot of other things that I thought were gone.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes.

## [Traduction]

**M. Brewin:** Si le terme «négligeable» reste dans le texte, c'est uniquement parce que l'ancien article n'a pas été abrogé n'est-ce pas?

**M. Eglington:** En effet. Cela permettra notamment à la Couronne de décider ultérieurement qu'aux termes de l'article 4(3)(f), ce n'est plus 20 heures mais 30 heures par semaine qui sont «négligeable», mais par rapport à quoi?

**M. Brewin:** Justement.

**M. Baker:** C'est le genre de mot élastique qu'on peut mettre à toutes les sauces.

**M. Brewin:** L'interprétation de ce mot variera selon les personnes. Pour ma part, travailler deux ou trois heures n'a rien de négligeable.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Pareil mot ne devrait pas figurer dans un texte de loi. Quoi qu'il en soit, M. Eglington nous fera savoir ce qu'il pense de l'ancien article. Si vous avez d'autres suggestions . . .

**M. Brewin:** Il dira que c'est aux tribunaux de trancher.

**Le coprésident (M. Baldwin):** D'accord.

**M. Baker:** Je ne vois pas ce qu'il pourrait dire de plus.

**M. Eglington:** A mon avis, cela ne convient pas dans le présent règlement. Il est regrettable que l'ancien article 4(3)(f) ne soit pas abrogé dès l'adoption de l'article 4(3)(h); le cas de ce règlement pourrait d'ailleurs être assimilé au refus du gouvernement d'abroger les règlements portant création de la carte d'assurance sociale numéro 9 avant l'adoption de la nouvelle loi sur l'immigration et de ses règlements d'application. Les anciens règlements qui, de l'avis du comité, n'étaient plus valables ont néanmoins été appliqués pendant de nombreux mois.

**M. Baker:** A ce train, monsieur le président, on risque de voir un jour la loi appliquer soit disant l'avis de «l'homme raisonnable».

**Le coprésident (M. Baldwin):** Assortie peut-être d'un petit dessin.

**M. Baker:** On en reviendrait ainsi à l'époque où il était question de la longueur du pied du chancelier, époque que je croyais révolue.

**Le coprésident (M. Baldwin):** En effet.

**[Text]**

**Mr. Eglington:** It might be appropriate, Mr. Chairman, also to mention at this stage in connection with these statutory provisions, the clause in the Post Office bill which seeks to validate the old postal increases that the Committee objected to but which also provides for the prospective validation of an increase yet to come under a section which can be proclaimed the day after the next illegal increase is made.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** To validate any possible invalidity which the Post Office Department says does not exist.

**Mr. Eglington:** But which they may commit in the future.

**Mr. Baker:** At least we can take some comfort that they have taken note of the Committee's objections from it.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Before we leave may I ask the usual approval of those other instruments in which Counsel has found no evidence of material impurity.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Before we leave, also I would venture to say that one thing that has been very valuable to me simply as a member of the Senate in this discussion is the point Counsel has made that when we get the bill in the Senate, I can say 43(f) ought to go. If you are going to have 43(h), you do not need 43(f), not only you do not need it but you ought not to have. I am prepared for my part to put up a considerable row on this subject if this thing gets past the House of Commons, which I sincerely hope it will not. I think this is a point that any of us can take up in the proceedings in our respective Houses with the very point that Counsel has made. I confess it completely escaped me when I was looking at it.

**Mr. Brewin:** Everybody can take comfort. Counsel has made a ruling that at least leaves the doubt still in our mind that we came here for.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** That fits in for revenge.

**[Translation]**

**M. Eglington:** Je vous signalerais à ce propos l'article du projet de loi relatif au ministère des Postes qui vise à entériner les hausses des tarifs postaux, en dépit des objections du comité, et à entériner en outre d'autres hausses éventuelles aux termes d'un article qu'il suffira de proclamer le lendemain de l'entrée en vigueur de cette hausse illégale.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Rendant ainsi légitimes les irrégularités qui, de l'avis du ministère des Postes n'existent pas de toute façon.

**M. Eglington:** Y compris les irrégularités futures.

**M. Baker:** Du moins ont-ils tenu compte de nos objections.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Avant de partir je vous demanderais de bien vouloir approuver les textes réglementaires dans lesquels notre conseiller juridique n'a relevé aucune irrégularité.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Grâce aux explications de notre conseiller juridique, je pourrais maintenant faire valoir, lors des débats au Sénat, que l'article 43(f) devra être annulé dès lors que le nouvel article 43(h) avait été adopté. Si cette mesure est adoptée par la Chambre des communes, je poursuivrai la bataille au Sénat. Nous pourrons tous soulever cette question dans nos Chambres respectives, maintenant que notre conseiller juridique nous l'a signalée alors que cela m'avait échappé, je dois l'avouer.

**M. Brewin:** Voilà qui est une consolation.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Ainsi nous pourrons au moins avoir notre petite revanche.

















If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnements et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

### *From the Privy Council Office:*

Mr. A. S. Ross, Principal Legal Adviser;  
Mr. T. Wiggins, Legal Adviser.

### *From the Department of Fisheries and the Environment:*

Mr. M. S. Sponagle, Manager;  
Mr. G. Birtz, Legal Adviser.

### *Du Bureau du Conseil privé:*

M. A. S. Ross, premier conseiller juridique;  
M. T. Wiggins, conseiller juridique.

### *Du ministère des Pêches et de l'Environnement:*

M. M. S. Sponagle, directeur;  
M. G. Birtz, conseiller juridique.

SENATE  
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 5

Thursday, December 21, 1978

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 5

Le jeudi 21 décembre 1978

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des*

# Regulations and other Statutory Instruments

# Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires



Fourth Session of the  
Thirty-fifth Parliament, 1978

Quatrième session de la  
trentième législature, 1978

STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY  
INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators:

Asselin	Godfrey
Forsey	Lafond

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Baker ( <i>Grenville-Carleton</i> )	Brewin
Baldwin	Daudlin
Béchard	Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÉGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Marshall	Yuzyk
Riley	

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

Holt (Mrs.)	Leblanc ( <i>Laurier</i> )
Joyal	McKinley
Lambert ( <i>Bellechasse</i> )	Robinson

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

THURSDAY, DECEMBER 21, 1978

(6)

## [Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:30 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, Senator Eugene A. Forsey and Mr. Gerald W. Baldwin, presiding.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The honourable Senators Forsey and Godfrey.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Baker (Grenville-Carleton), Baldwin, Hnatyshyn and McKinley.

*In attendance:* Mr. G. C. Eglington and Miss Mayrand Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, November 23, 1978, Issue No. 1.*)

The Committee considered Illustrations of Documents said not to be Statutory Instruments: Packaged Incinerators National Emission Guidelines, Canada's Hosting Policy-Sport Event Guidelines, By-laws of the Canada Council, and Three Reports from the United Kingdom and Australia: First and Second Special Reports from the Joint Committee on Statutory Instruments (United Kingdom—Session 1977-78), 62nd Report of the Standing Committee on Regulations and Ordinances of the Senate of the Commonwealth of Australia, dated 28 September 1978.

On SOR/78-691 Air Carrier Regulations, amendment.

*It was agreed,*—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Canadian Transport Commission with respect to certain comments by the Committee.

On SOR/77-684—Migratory Birds Regulations, amendment.

*It was agreed,*—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Environment with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered,

SOR/77-1056—Special Department of Labour Pensionable Service Regulations

SOR/78-241—Canadian Home Insulation Regulations

SOR/78-403—Food and Drug Regulations, amendment

SOR/78-490—Migratory Birds Regulations, amendment

SOR/78-497—Prince Rupert Terminal Tariff By-law

SOR/78-581—Special Aviation Events Safety Order, amendment

**PROCÈS-VERBAL**

LE JEUDI 21 DÉCEMBRE 1978

(6)

## [Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 30 sous la présidence du sénateur Eugene A. Forsey et de M. Gerald W. Baldwin (coprésidents).

*Membres du Comité présents:*

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Forsey et Godfrey.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Baker (Grenville-Carleton), Baldwin, Hnatyshyn et McKinley.

*Aussi présents:* M. G. C. Eglington et M<sup>me</sup> Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 23 novembre 1978, Fascicule n° 1.*)

Le Comité étudie les exemples des documents qui ne sont pas considérés comme des textes réglementaires: Lignes directrices nationales relatives aux émissions des incinérateurs compacts. La politique d'accueil du Canada—Lignes directrices pour les manifestations sportives. Statuts administratifs du Conseil des Arts du Canada et les trois rapports du Royaume-Uni et de l'Australie. Premier et deuxième rapports spéciaux du Comité mixte des textes réglementaires (Royaume-Uni—Session 1977-1978), 62<sup>e</sup> rapport du «Standing Committee on Regulations and Ordinances» du Sénat du Commonwealth d'Australie, en date du 28 septembre 1978.

DORS/78-691—Règlement sur les transporteurs aériens—Modification.

*Il est convenu,*—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires de la Commission de Transport Canadienne concernant certains commentaires du Comité.

DORS/77-684—Règlement concernant les oiseaux migrateurs, Modification.

*Il est convenu,*—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Environnement concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie les

DORS/77-1056—Règlement sur les périodes de service ouvrant droit à pension (ministère du Travail)

DORS/78-241—Règlement sur l'isolation thermique des résidences canadiennes

DORS/78-403—Règlement sur les aliments et drogues—Modification

DORS/78-490—Règlement concernant les oiseaux migrateurs—Modification

DORS/78-497—Tarif des droits de terminal de Prince Rupert

DORS/78-581—Ordonnance sur la sécurité aéronautique (manifestation spéciale)—Modification

SOR/78-598—Prairie Grain Advance Payments Regulations, amendment	DORS/78-598—Règlement sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies—Modification
SOR/78-636—Veterans Treatment Regulations, amendment	DORS/78-636—Règlement sur le traitement des anciens combattants—Modification
SI/78-146—Gasoline Excise Tax Remission Order	TR/78-146—Décret de remise de la taxe d'accise sur l'essence
SOR/78-268, SOR/78-532—Canada Egg Purchasing Levies Order, amendments	DORS/78-268, DORS/78-532—Ordonnance sur les redevances à payer pour l'achat des œufs du Canada—Modifications
SOR/78-288, SOR/78-477—Supplementary Death Benefit Regulations, amendments	DORS/78-288, DORS/78-477—Règlement sur les prestations supplémentaires de décès—Modifications
SOR/78-290—International First Class Mail Regulations, amendment	DORS/78-290—Règlement sur les objets de la première classe du régime postal international—Modification
SOR/78-291—Armed Forces Postal Regulations, amendment	DORS/78-291—Règlement des postes pour les Forces armées—Modification
SOR/78-292—Fourth Class Mail Regulations, amendment	DORS/78-292—Règlement sur les objets de la quatrième classe—Modification
SOR/78-293—Special Services and Fees Regulations, amendment	DORS/78-293—Règlement sur les droits postaux des services spéciaux—Modification
SOR/78-294—Materials for the use of the Blind Regulations, amendment	DORS/78-294—Règlement sur la documentation à l'usage des aveugles—Modification
SOR/78-296—Methods of Payment Regulations, amendment	DORS/78-296—Règlement sur les modalités d'affranchissement—Modification
SOR/78-300—Airport Vehicle Parking Fees Regulations, amendment	DORS/78-300—Règlement sur les redevances de stationnement des véhicules aux aéroports—Modification
SOR/78-303—By-laws of the Port Alberni Harbour Commissioners, amendment	DORS/78-303—Règlements des commissaires du havre de Port Alberni—Modification
SOR/78-312, SOR/78-474—N.H.A. Maximum Interest Rates Regulations, amendments	DORS/78-312, DORS/78-474—Règlement sur les taux d'intérêt maximums de la LNH—Modifications
SOR/78-314—Seeds Regulations, amendment	DORS/78-314—Règlement sur les semences—Modification
SOR/78-315, SOR/78-586—Petroleum Import Cost Compensation Regulations, amendments	DORS/78-315, DORS/78-586—Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole—Modifications
SOR/78-327—Indian Economic Development Direct Loan Order, amendment	DORS/78-327—Décret sur les prêts directs destinés à l'expansion économique des Indiens—Modification
SOR/78-332—R.C.M.P. Regulations, amendment	DORS/78-332—Règlement de la G.R.C.—Modification
SOR/78-333—Pacific Terminal Tariff By-law, amendment	DORS/78-333—Tarif des droits de terminal du Pacifique—Modification
SOR/78-451, SOR/78-607—(St. Lawrence Waterway) Marine Traffic Regulations, amendments	DORS/78-451, DORS/78-607—Règlement sur la circulation (dans la voie navigable du Saint-Laurent)—Modifications
SOR/78-470—Aids to the Mobility of the Disabled Regulations	DORS/78-470—Règlement sur l'aide au déplacement des invalides
SOR/78-472—Non-Operators Employment Safety Order	DORS/78-472—Décret sur la sécurité professionnelle des non-exploitants
SOR/78-480—Safe Working Practices Regulations, amendment	DORS/78-480—Règlement sur les mesures de sécurité au travail—Modification
SOR/78-498—Government Contracts Regulations, amendment	DORS/78-498—Règlement sur les marchés de l'État—Modification
SOR/78-500—Off Grades of Grain and Grades of Screenings Order, amendment	DORS/78-500—Arrêté sur les classes de grain défectueuses et les classes de criblures—Modification
SI/77-84—Alberta Milk Marketing Levies Order, amendment	TR/77-84—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Alberta—Modification
SI/77-88—Ontario Cream Producers' Marketing Levies Order, amendment	TR/77-88—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation de la crème de l'Ontario—Modification

SI/77-89—Prince Edward Island Milk Marketing Levies Order, amendment

SI/77-93—Quebec Milk Marketing Levies (Carnation) By-law, amendment

SI/77-95—Quebec Milk Marketing Levies (FPLI) By-law, amendment

SI/77-110—Quebec Milk Marketing Levies (Syndicat des producteurs laitiers Delisle Nicolet) By-law

SI/78-39—Transfer of Duties to the Attorney General of Canada

SI/78-46—Proclamation—(Canada-Philippines Income Tax Convention Act, 1976)

SI/78-47—Proclamation—(Canada-Pakistan Income Tax Convention Act, 1976)

SI/78-51—Used Foundry Patterns and Related Jigs and Fixtures Remission Order

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:28 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

TR/77-89—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Île-du-Prince-Édouard—Modification

TR/77-93—Règlement sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait du Québec (Carnation)—Modification

TR/77-95—Règlement sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait du Québec (FLPI)—Modification

TR/77-110—Règlement sur les contributions de commercialisation du lait du Québec (Syndicat des producteurs laitiers Delisle Nicolet)

TR/78-39—Transfert des fonctions au Procureur général du Canada

TR/78-46—Proclamation (Loi de 1976 sur la convention Canada-Philippines en matière d'impôt sur le revenu

TR/78-47—Proclamation (Loi de 1976 sur la convention Canada-Pakistan en matière d'impôt sur le revenu)

TR/78-51—Décret de remise sur les patrons usagés utilisés en fonderie et sur les gabarits et appareils connexes

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par le conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 28, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*

Jacques Lahaie

*Joint Clerk of the Committee*

**EVIDENCE***(Recorded by Electronic Apparatus)*

Thursday, December 21, 1978

• 1129

[Text]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** We have a quorum for doing business. As soon as we get a quorum for motions there are two or three motions and we will take advantage of that to deal with the motions. If we can get on with the actual more prosaic business, the draft report, the fifth report on footwear, I think we will put that aside, that calls for a quorum. That would be the fifth report on footwear.

The one on the Arctic Waters Experimental Pollution Regulations would be the ...

**An hon. Member:** The footwear would be the fourth ...

• 1130

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** We will put that aside until we get—Oh, we have a distinguished, addition. The other one is still here, so we need two more for a quorum. As soon as the quorum comes, we shall take advantage of it.

The matters we can deal with right away are those starting with "Illustrations of Documents said not to be statutory instruments." This is very interesting. There are three sets of documents referred to us by counsel. One is, Packaged Incinerators National Emission Guidelines. Maybe we could deal with all three together—four, I have just been given another one, Air Carrier Regulations, amendment. This was the amendment to the air carrier regulations, the subject of an article in *The Globe and Mail*. Counsel has prepared a commentary on that and we will have it before you. These are matters which are probably related to our terms of reference, although they do not come before us strictly as regulations or statutory instruments.

**Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee):** That one does.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** But not at the moment.

**Mr. Eglington:** No. The air carrier regulation is a regulation that is a statutory instrument.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Oh, yes. Sorry. That is right.

The other three, now, should we discuss them as a package? Is there any comment from the Committee members with respect to the Packaged Incinerators National Emission Guidelines, Canada's Hosting Policy and the By-laws of the Canada Council?

**Mr. Eglington:** I wonder if I could just make one brief explanation before we start. The reason Canada's Hosting Policy was put on was simply to start to try to collect examples

**TÉMOIGNAGES***(Enregistrement électronique)*

Le jeudi 21 décembre 1978

[Translation]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous avons le quorum nécessaire pour travailler; dès que nous aurons le quorum nécessaire pour adopter des motions, nous pourrons en examiner deux ou trois qui sont déposées. Nous allons maintenant nous consacrer à des affaires plus terre à terre, soit le projet de rapport, le cinquième, sur l'industrie de la chaussure. Mais je crois que nous allons mettre cette affaire de côté, car il nous faudrait le quorum.

Nous sommes maintenant saisis du règlement provisoire sur la pollution des eaux de l'océan arctique et ...

**Une voix:** Le rapport sur la chaussure serait le quatrième rapport ...

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous allons mettre ce document de côté jusqu'à ce que nous obtenions ... oh, voici qu'arrive le distingué ... il ne nous manque donc que deux de plus pour avoir le quorum. Dès que nous l'aurons, nous en profiterons.

Nous pouvons commencer tout de suite en nous occupant des «exemples de documents qui ne sont pas considérés comme des textes réglementaires». Voilà quelque chose de bien intéressant: le conseiller nous a fourni trois séries de documents. La première série s'intitule «Ligne directrice nationale relative aux émissions des incinérateurs compacts». Nous pourrions peut-être traiter de ces trois séries de documents ensemble—l'une de ces quatre séries—. On vient de me donner d'autres documents intitulés: «Règlements sur les transporteurs aériens—Modifications». C'est une modification apportée aux règlements sur les transporteurs aériens qui a fait l'objet d'un article dans *The Globe and Mail*. Le conseiller nous a préparé des remarques que nous vous présentons. Ce sont probablement des questions qui entrent dans notre mandat, même si elles ne sont pas présentées strictement à titre de règlements ou de textes réglementaires.

**M. G. C. Eglington (conseiller du comité):** Ce règlement est présenté au comité.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Mais pas pour l'instant.

**M. Eglington:** Non. Le règlement sur les transporteurs aériens constitue un texte réglementaire.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui. Je m'excuse, c'est exact.

Voulez-vous qu'on traite des trois autres séries de documents dans leur ensemble? Les membres du comité veulent-ils apporter des remarques au sujet des documents suivants: «Ligne directrice nationale relative aux émissions des incinérateurs compacts», «La politique d'accueil du Canada—Ligne directrice pour les manifestations sportives» et «Statuts administratifs du Conseil des Arts du Canada»?

**M. Eglington:** Avant de commencer, je me demande si je pourrais donner une courte explication. On a présenté: «une politique d'accueil du Canada» à titre d'exemple de document

**[Texte]**

of documents that at least had some sort of obligatory effect, whether they were rules of law or not. This one, of course, involves the expenditure of money of the Government of Canada—which, of course, it is not obliged to do unless people meet with their requirements. But the requirements, when added up, certainly do place certain obligations on people who are interested in hosting international sporting events, and some of them could be quite difficult, those that are in Part III, including the list of countries expected to be represented and so on. So I am not for a minute suggesting that this is a statutory instrument, but it is an example of a guideline and . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** No, no. I understand that. What you are doing is telling us about three illustrations of guidelines, or instructions, or criteria, which are used by the government in relation to the spending of money or laying down of conditions which affect people but which are not within the scope of our terms of reference in that they are not statutory instruments under the act.

**Mr. Eglington:** My own view is that the other two are, although they are said not to be.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes, but I mean as far as the government is concerned, they are not brought before us because they are not regulations or statutory instruments which have been so designated and come before us officially.

Is there any comment on any of these three? Mr. Baker.

**Mr. Baker:** Not specifically pertaining to any one of them, but I wondered when I was going through this if this is not a device, or could not be construed or used as a device at some stage, to impose the necessity of abiding by certain, I just call them behavioural rules on the part of peoples and which might be said, in the minds of people who view them, to be binding on them, certainly governing the operation of the department, but which would take them out of the ambit of protection of the Joint Committee. This is the problem that the counsel sees, is that correct?

**Mr. Eglington:** This sort of thing will be talked about as the government's regulation on hosting policy.

**Mr. Baker:** Right.

**Mr. Eglington:** People will abide by it.

**Mr. Baker:** Yes. I am not looking at it from the point of view of the merit of having a regulation, or behavioural rules, or what have you, but I would rather have it direct. If it is to be a regulation and it is intended to govern behaviour, it is intended to tell people how they are to function and how the government will function, how they will react and all those things, then I think they shold be dignified with the protection that can be given by this Committee in terms of their propriety under the ordinary rules and I was concerned when I read it that there was an attempt to circumvent what would be the ordinary rules that would make them subject to review by this Committee and if this is the first instance of what is occurring, the first instance we have dealt with, certainly the first in my time in the Committee, we may have had other things before that, I think we should comment on it and deal with it rather directly.

**[Traduction]**

ayant au moins certains effets obligatoires, même s'il ne s'agit pas toujours de règles de droit. Dans ce cas, naturellement, il y a des dépenses que le gouvernement du Canada engage, ce qu'il n'est pas obligé de faire sauf lorsque les personnes visées remplissent les conditions requises. Mais ces exigences, mises ensemble, ont pour résultat d'imposer certaines obligations à ceux qui veulent organiser des manifestations sportives internationales. Certaines de ces obligations sont fort lourdes et on les trouve dans la partie III, y compris la liste des pays que l'on s'attend à voir représentés. Donc, je ne prétends pas qu'il s'agisse ici d'un texte réglementaire, mais c'est un exemple de directive et . . .

**Le coprésident (M. Baldwin):** Non. Je comprends très bien ceci. Tout ce que vous faites, c'est de nous présenter trois exemples de directives ou de critères qui sont utilisés par le gouvernement lorsqu'il dépense de l'argent et pose des conditions qui touchent les intéressés, sans qu'il s'agisse pour autant de textes réglementaires en vertu de la loi, ce qui fait qu'ils n'entrent pas dans notre mandat.

**Mr. Eglington:** D'après moi, les deux autres séries de documents tombent dans notre mandat, même si l'on dit que non.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui, mais ce que je veux dire, c'est que pour le gouvernement, ces directives ne nous seront pas présentées à titre de règlements ou de textes réglementaires proprement dits, transmis officiellement à notre comité.

Avez-vous des remarques à faire sur ces trois séries de documents? Monsieur Baker.

**M. Baker:** Je ne voudrais pas parler d'une de ces séries en particulier, mais en parcourant ces textes, je me suis demandé s'il ne s'agissait pas d'un moyen pour imposer, à un moment ou à un autre, des règles contraignantes. Elles pourraient dans l'esprit des gens qui les examinent constituer des règles contraignantes, en tout cas certainement des règles régissant les opérations du ministère, sans tomber sous le contrôle du comité mixte et sans présenter sa protection. C'est là la difficulté qu'entrevoit notre conseiller?

**Mr. Eglington:** Oui, on dira qu'il s'agit de règlements du gouvernement régissant la politique d'accueil.

**M. Baker:** C'est exact.

**Mr. Eglington:** Les gens s'y conformeront.

**M. Baker:** Oui. Je n'examinerai pas la question de savoir s'il vaudrait mieux avoir un règlement ou une règle contraignante, je préférerais en étudier directement la portée. S'il s'agit d'un règlement, visant à contraindre, il indique aux gens quoi faire et ce que fera le gouvernement dans ce cas. Je crois que ces règles gagneraient à ce que le comité offre dans ce cas sa protection comme pour les autres règlements. Ce qui m'inquiète en lisant ces documents, c'est que j'ai l'impression qu'on cherche à tourner la norme applicable aux règlements ordinaires, qui veut qu'ils soient soumis à l'examen du comité. C'est la première fois que je vois un exemple de ce genre devant le comité depuis que j'y siège, mais il y en a peut-être eu d'autres; par conséquent, je crois qu'on devrait faire nos commentaires et l'examiner de façon directe.

[Text]

• 1135

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mr. McKinley.

**Mr. McKinley:** But outside of the fact as to whether or not we would consider that it might or might not be under the jurisdiction of this Committee to comment on, I would like to ask counsel, do they see anything wrong with it?

**Mr. Eglington:** I am not sure that I understand the question, Mr. McKinley. Do you mean anything wrong with the merits of what is written in there or anything wrong with proceeding in this particular way, because they are two separate questions?

**Mr. McKinley:** No. Okay. I mean, do you see anything wrong with what is in it? Let us say it was put out in the form of a regulation and referred to this committee as normal regulations are, is there anything wrong with it?

**Mr. Eglington:** I think that unless and until Parliament itself passes a statute which makes it illegal to have links with certain countries, I do not think that those links should then be victimized in a policy document or a piece of subordinate legislation. I know that foreign policy is a prerogative of the Crown, but nonetheless when you move past the prerogative conduct of foreign relations into rules which will be applied to Canadians in Canada, you would be entering a different area, but as to the objectionability of proceeding in this fashion, I think that it is objectionable. Rules should be made as legal rules and people should not be faced with the choice of saying to the department, this is not a legal rule, I will ignore it, and then being left out of whatever provisions are being made.

**Mr. McKinley:** Would it be proper for this Committee to assume, in order for it to properly come before this Committee, there would have to be legislation in that form and regulations to go along with it?

**Mr. Eglington:** Yes.

**Mr. McKinley:** So we would have to properly get something like that before this Committee, is that true?

**Mr. Eglington:** To review the thing in accordance with the Committee's criteria, yes.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** I just want to ask really the same question phrased in a different way, I guess. If these had been properly authorized and were passed by regulation, would they contravene any or our criteria?

**Mr. Eglington:** I do not think it is possible to answer that question, Senator Godfrey, without having the terms of the statute because the statute may make provision for what is in there, so one cannot answer that question *in vacuo*.

**Miss Lise Mayrand (Counsel to the Committee):** And as for the Canada Council by-laws, we do not have them.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** The Canada Council will not give them.

**Miss Mayrand:** That is the basis of the whole comment.

[Translation]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Monsieur McKinley.

**M. McKinley:** Mais, en dehors du fait que ces règles puissent être ou ne pas être de la compétence du comité, je demanderai au conseiller s'il trouve à redire à ces règles elles-mêmes.

**M. Eglington:** Je ne sais pas si je comprends très bien votre question, monsieur McKinley. Est-ce que vous voulez que je vous indique mes critiques sur la valeur ou sur le procédé utilisé dans ce cas, ce sont deux choses bien différentes?

**M. McKinley:** Non. Je vous demande simplement si vous trouvez à y redire. Supposons que ces documents nous viennent sous forme de règlements et qu'ils soient renvoyés au comité à titre de règlement ordinaire, est-ce qu'il y aurait des critiques à y apporter?

**M. Eglington:** A mon avis, à moins que le Parlement lui-même adopte une loi rendant illégaux les rapports avec certains pays, je ne vois pas pourquoi un document de politique ou une loi secondaire devrait s'y attaquer. Je sais que la politique étrangère est une prérogative de la Couronne, mais si vous passez outre à cette prérogative des relations étrangères en établissant des règles qui s'appliquent aux Canadiens, vous entrez dans un domaine tout différent et je m'oppose à cette façon de procéder. Les règles devraient être des règles légales, et les gens ne devraient pas pouvoir dire au ministère qu'il s'agit là de règles non légales et qu'ils vont les ignorer, impunément.

**M. McKinley:** Le comité devrait-il alors pour obtenir que ces règles lui soient présentées d'une façon régulière demander à ce qu'une loi soit adoptée à cet effet et des règlements établis?

**M. Eglington:** Oui.

**M. McKinley:** Nous aurions alors la possibilité d'examiner quelque chose de régulier devant le comité.

**M. Eglington:** Oui, d'examiner la question selon les critères du comité.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais poser la même question, mais sous une forme différente, je pense. Si ces règles que nous avons là avaient été régulièrement autorisées et adoptées par règlement, est-ce qu'elles enfreindraient certains de nos critères?

**M. Eglington:** Je ne pense pas qu'on puisse répondre à cette question, sénateur Godfrey, sans connaître les termes de la loi, car c'est la loi qui éventuellement prévoit cela; on ne peut répondre à la question sans avoir quelque chose de concret.

**Mlle Lise Mayrand (conseiller du comité):** Je dirais que nous n'avons pas les statuts administratifs du Conseil des arts du Canada.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Le Conseil des arts du Canada ne veut pas les fournir.

**Mlle Mayrand:** C'est là la base de toutes ces remarques.

## [Texte]

**Senator Godfrey:** They will not even give you a copy of the by-law.

**Miss Mayrand:** No. The thing is that this is in one of them that they dealt with grants to Canadian citizens, but we do not have them.

**Senator Godfrey:** Did you ask them for a copy and they refused to give it to you because that surely is a public document?

**Miss Mayrand:** No, we go to them to ask them if they thought that they were statutory instruments and they claimed . . .

**Mr. Eglington:** But we asked them to produce them for inspection and they said that they were not statutory instruments.

**Senator Godfrey:** Wait a minute now.

**Miss Mayrand:** This is the Canada Council.

**Senator Godfrey:** That is it.

**Miss Mayrand:** When we dealt with the Privy Council about the different issue and we do not seem to agree.

**Senator Godfrey:** I do not know, but I would be very surprised if they are not public documents.

**Miss Mayrand:** No, they are not.

**Senator Godfrey:** Canada Council by-laws—my God, do you mean to say we could not get a copy if I wrote to Claude Gauthier and just said, send me a copy of the by-laws, that he would refuse?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** (inaudible) counsel's comment and reading between the lines in the letter dated April 5 from Mr. Gauthier that suggests (inaudible) being their position in this regard (inaudible).

**Senator Godfrey:** Perhaps we should not be getting off on to freedom of information, but I will make a note and I will write to Mr. Gauthier the minute I get back to my office and ask him as a private citizen whether he would send me a copy of their by-laws, and see what he says. That would be another horror story we could talk about.

• 1140

**Mr. Eglington:** On February 20 I asked for a copy of the by-laws, and the reply was that they were not statutory instruments.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mr. Baker.

**Mr. Baker:** That underlines exactly what I am talking about. That underlines that they do govern behaviour. They govern the behaviour of the Canada Council and how it relates to organizations, the criteria that are established for them. And when you look again at the packaged incinerators—now I was reading those things and they talk almost in the language of the Criminal Code.

**Mr. Eglington:** They are meant to be obeyed.

**Mr. Baker:** And they are meant to be obeyed, and yet the public is not afforded the protection of review, and Parliament assured of the protection of review. That is the problem. So I think we should . . .

## [Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Il ne veut même pas vous donner une copie des statuts?

**Mlle Mayrand:** Non. En fait, ce que nous avons ici se trouve dans l'un de ces statuts, relatif aux subventions accordées à des citoyens canadiens, mais nous n'avons pas les statuts.

**Le sénateur Godfrey:** Avez-vous demandé une copie, est-ce qu'on vous l'a refusée? Il s'agit sûrement d'un document public?

**Mlle Mayrand:** Non, nous nous sommes adressés au Conseil pour lui demander s'il pensait qu'il s'agissait de textes réglementaires, et il prétend que . . .

**M. Eglington:** Mais nous lui avons demandé de nous les fournir pour inspection—les inspecter et on nous a répondu qu'il ne s'agissait pas de textes réglementaires.

**Le sénateur Godfrey:** Un instant.

**Mlle Mayrand:** Il s'agit bien du Conseil des arts du Canada.

**Le sénateur Godfrey:** Oui.

**Mlle Mayrand:** Puis nous avons traité avec le Conseil privé pour l'autre question et nous ne semblons pas d'accord.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne sais pas, mais je serais fort surpris que ce ne soit pas des documents publics.

**Mlle Mayrand:** Non, ce ne sont pas des documents publics.

**Le sénateur Godfrey:** Les statuts administratifs du Conseil des arts du Canada . . . Vous croyez que si j'écrivais à Claude Gauthier pour lui demander de m'envoyer une copie des statuts administratifs, il refuserait?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Si on la lit entre les lignes, une lettre de M. Gauthier datée du 5 avril indique que c'est sa position dans ce cas . . .

**Le sénateur Godfrey:** Peut-être que cela relèverait de la liberté de l'information . . . mais je vais écrire un mot à M. Gauthier dès que je serai à mon bureau pour lui demander si, à titre de citoyen ordinaire, il ne veut pas m'envoyer une copie des statuts; nous allons voir ce qu'il répondra. C'est une autre histoire terrifiante dont nous pourrions parler.

**Mr. Eglington:** Le 20 février j'ai demandé qu'on me communique un exemplaire des règlements internes, et on m'a répondu qu'il ne s'agissait pas de textes réglementaires.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Monsieur Baker.

**M. Baker:** Cela souligne tout à fait ce dont je parle, c'est-à-dire qu'il s'agit de règles contreignantes, régissant le Conseil des arts, ses relations avec les divers organismes et les critères établis à l'égard de ces organismes. Lorsqu'on examine encore la question des incinérateurs, comme je l'ai fait, on se rend compte que le langage utilisé est presque celui du code criminel.

**Mr. Eglington:** Ou se veut contraignant.

**M. Baker:** Oui, et malgré cela ni le public ni le Parlement ne sont protégés par un mécanisme de révision. Là est le problème. J'estime donc que nous devrions . . .

## [Text]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** It brings up . . . I am going to take this opportunity—I do not want to take too long so that we can get on the other material, but it is the same general situation as has caused Mrs. Holt to bring before us the guidelines and the restrictions laid down in respect of the footwear. And how many others are there we will not know. I suppose counsel and the Committee have from time to time come into contact with some of them. That is the reason why, it seems to me, that if this Committee is going to be truly effective we may have to go beyond what we are actually engaged in doing now.

I have been informed by the senators who are here that because there is some question about the capacity actually to present what would have been the fourth report, I spoke to people in the office of the President of the Privy Council and also spoke to him. And I asked him a question on Orders of the Day—I think it was the day before yesterday—if he would consult with other House Leaders with a view to considering what further terms of reference this Committee might be given to permit it to issue other aspects of our problem, of the problems that come before us and not just those which are limited by our present guidelines. And he said he would be quite glad to talk to the other House Leaders and there was a suggestion that I should talk to them as well.

What I have in mind after studying what has been going on in Australia—I had the opportunity of reading some material which counsel gave to me, their administrative review counsel, their administrative appeals tribunal they have there, which can in fact put itself in the place of the actual agency which promulgates the regulations for the statutory instruments. After reading what the Senate of the United States and Senator Ribicoff have been doing, it seems to me, if this Committee is going to be really effective—while we are not ineffective in what we are doing now—there is much wider scope.

I would like to see us consider between the time we come back after recess and the dissolution of the House, way and means by which we could recommend how Parliament in general, and probably this Committee specifically, could better have an opportunity and means to oversee the question of the regulatory process. And these are direct illustrations of the point I am trying to make; that we should not be just driven up the wall by the Canada Council saying these are by-laws; they do not come within the definition, therefore you cannot even see them, much less have them referred to you for comparison with your guidelines.

I know that in the brief period which will remain after the Christmas recess is over, before the dissolution, we will not be able to really get into that, but I think we might be able to examine the issue and lay down certain proposals which may be effective after the election as to what this Committee could do in that regard.

Now I just throw that out now. Obviously, we are not going to get a quorum to be able to pass any motions but I think it is worth discussing.

## [Translation]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Cela soulève . . . Je vais profiter de l'occasion, même si je ne veux pas m'étendre trop longtemps là-dessus afin que nous puissions passer à autre chose. La situation à laquelle on fait allusion est à peu près la même que celle qui a poussé Mme Holt à présenter les lignes directrices et restrictions relatives à la chaussure. Nous ne savons pas non plus combien d'autres situations semblables existent. Mais je suppose que le conseiller juridique et le comité ont de temps à autre entendu parler de certains cas. Aussi d'après moi, si nous désirons que notre comité soit véritablement efficace, nous devrons peut-être élargir notre champ d'action.

Les sénateurs ici présents m'ont dit qu'on doute de notre attitude à présenter ce qui constituerait le quatrième rapport; j'ai donc parlé aux fonctionnaires du bureau du président du Conseil privé ainsi qu'au président lui-même. Je l'ai interrogé au sujet de l'ordre du jour—je crois que c'était avant hier—je lui ai demandé s'il consulterait les autres chefs de partis à la Chambre afin d'envisager quel mandat élargi pourrait être accordé au comité afin qu'il se penche sur d'autres aspects de ce problème, de ceux dont il est saisi, au delà des limites prévues par les lignes directrices actuelles. Il m'a répondu qu'il serait heureux de parler de cette question aux autres leaders parlementaires et m'a suggéré de le faire moi-même également.

J'ai eu une idée après avoir étudié ce qui se passe en Australie; j'ai en effet eu la possibilité de lire certains documents communiqués par le conseiller juridique et partout sur le processus de révision administrative et sur les tribunaux administratifs d'appel de ce pays. Ces tribunaux peuvent prendre la place de l'organisme qui a promulgué les règlements relatifs aux textes réglementaires. J'ai également lu ce que le Sénat des États-Unis et le sénateur Ribicoff ont fait. Après tout cela, et bien que notre comité ne soit pas inefficace, il me semble que si nous voulons qu'il le soit vraiment, il faudrait que son mandat soit élargi.

J'aimerais bien que, entre le retour des vacances et la dissolution du Parlement, nous étudions les moyens à prendre pour le Parlement en général et, plus précisément, notre comité puissent surveiller davantage le processus de réglementation. Les exemples que je viens de donner illustrent d'ailleurs ce que je veux faire comprendre: nous ne devrions pas nous sentir coincés par le fait que le Conseil des arts affirme qu'il s'agit d'un règlement, alors que ces textes ne tombent pas sous la définition du règlement et que, par conséquent, il est impossible de les voir et encore moins de s'y reporter lorsqu'il s'agit de les comparer avec les lignes directrices.

Je sais que la courte période qui nous restera après les vacances de Noël et avant la dissolution ne nous permettra pas vraiment d'étudier ce problème de façon poussée, mais je crois que nous devrions avoir le temps de l'aborder et de faire certaines propositions au sujet de ce que ce comité pourrait faire et qui pourrait entrer en vigueur après l'élection.

Evidemment, je fais cette proposition. Mais il est clair que nous n'obtiendrons pas le quorum nécessaire pour faire adopter une motion, mais j'estime que c'est un point sur lequel il vaut la peine de s'arrêter.

## [Texte]

**Senator Godfrey:** Well, we can dig Senator Lafond out of his office. If he came down we could get a motion.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Well, I tell you, I drafted a motion on the basis that it might be at least something to consider. Maybe I could pass it around while we are waiting for another Senator; we might get on with the rest.

• 1145

**Senator Godfrey:** I think if we could just call Senator Lafond, we could cut that down because he has finished his other meeting.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes, Counsel has called to my attention an item which appears in the Agenda "Reports from the United Kingdom and Australia" which, really, are on this general subject.

#### FIRST AND SECOND SPECIAL REPORTS FROM THE JOINT COMMITTEE ON STATUTORY INSTRUMENTS (UNITED KINGDOM—Session 1977-78)

The First Special Report was circulated to members some time ago. It is sent again for convenience. The printing of the Second Special Report was held up for a long time by an industrial dispute at Her Majesty's Stationery Office. It has now come to hand and is attached.

The Second Special Report contains Her Majesty's Government's response to the Committee's First Special Report and their statement of actions undertaken or promised. The Minutes of Evidence of the examination of the Lord President of the Council on 23rd May 1978 is attached to the Second Report. On that day the Lord President was examined on the Government's response.

The practice of the Government making a formal response to a Committee's report and stating its proposed action or the action it has already taken has recently been adopted in the Commonwealth of Australia. On May 25, 1978 the Prime Minister, the Rt. Hon. J. M. Fraser, said in the House of Representatives:

"All honourable members will recognize that a great deal of most valuable work is done by committees of this Parliament. It is important that the reports of these committees, many of which reflect considerable thought, effort and often insight, receive full and careful attention by Ministers and by the Government. It is equally desirable that a procedure be established to make sure that Parliament is aware of the decisions which the Government takes in connection with such reports . . .

Henceforth, within six months of the tabling of a committee report, the responsible Minister will make a statement in the Parliament outlining the action the Government proposes to take in relation to the report . . . The procedure I have outlined reflects the Government's firm intention to see that the work of parliamentary commit-

## [Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Bon, je crois que nous pouvons faire sortir le sénateur Lafond de son bureau. S'il pouvait descendre, nous pourrions présenter une motion.

**Le coprésident (M. Baldwin):** J'ai rédigé une motion afin qu'on l'étudie au moins. Je peux la distribuer pendant que nous attendons l'arrivée d'un autre sénateur. Ceci dit, nous pouvons poursuivre avec le reste.

**Le sénateur Godfrey:** Nous pourrions écarter cette période d'attente si nous appelions le sénateur Lafond, car je crois que son autre réunion est terminée.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui. Je reviens à notre sujet; notre conseiller juridique a attiré mon attention sur un article qui figure à l'ordre du jour. Il s'agit des «rapports provenant du Royaume-Uni et de l'Australie» et qui portent en général sur le sujet qui nous occupe.

#### PREMIER ET DEUXIÈME RAPPORTS SPÉCIAUX DU COMITÉ MIXTE DES TEXTES RÉGLEMENTAIRES (ROYAUME-UNI—Session 1977-78)

Le premier rapport spécial a été remis aux membres il y a quelque temps déjà. Pour des raisons pratiques on le distribue de nouveau. L'impression du deuxième rapport spécial a été longtemps retardée par un conflit de relation de travail à l'imprimerie de Sa Majesté. Nous avons enfin réussi à en obtenir un exemplaire que vous trouverez en annexe.

Le deuxième rapport spécial referme les réactions du gouvernement de Sa Majesté au premier rapport spécial du Comité ainsi que les mesures qu'il avait prises ou promet de prendre pour y donner suite. Les procès-verbaux des témoignages du Lord président du Conseil le 23 mai 1978, sont annexés au deuxième rapport. Ce jour là, le Lord président a été prié de commenter la réaction du gouvernement.

Cette coutume, selon laquelle le gouvernement répond officiellement à un rapport de comité en indiquant les mesures qu'il se propose de prendre ou les mesures déjà prises pour y donner suite, a été adoptée dernièrement par le Commonwealth de l'Australie. Le 25 mai 1978, le premier ministre, le très honorable J. M. Fraser, s'est adressé à la Chambre des représentants en ces termes:

«Tous les honorables membres reconnaîtront que les comités de ce Parlement accomplissement une tâche énorme. Il importe que les ministres et le gouvernement accordent une attention toute particulière à leurs rapports, car nombre d'entre eux sont le fruit de réflexions, d'efforts et souvent, de perspicacité considérables. En outre, il est souhaitable d'adopter des mesures particulières qui permettront de veiller à ce que le Parlement soit au courant des décisions prises par le gouvernement à la suite de ces rapports . . .

Dorénavant, six mois après le dépôt du rapport d'un comité, le ministre responsable fera une déclaration au Parlement dans laquelle il exposera les mesures qu'il entend prendre pour donner suite aux recommandations de ce rapport . . . Tout ceci traduit l'intention arrêtée du gouvernement de revaloriser le travail des comités parle-

## [Text]

tees does not pass unheeded. We need to use to the full the talents and resources available in this House and in the Senate. One important way in which this can be achieved is the further development and enhancement of the parliamentary committee system... I believe the arrangements I have announced represent a further strengthening of the role of Parliament in our system of government. I think this is the first time any Government has taken steps to ensure that parliamentary committee reports are dealt with on a methodical basis."

In connection with the readiness of the Government to act on the Committee's recommendations to meet its objections, members may be interested in the 62nd Report of the Standing Committee on Regulations and Ordinances of the Senate of the Commonwealth of Australia (attached).

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, they are related to the extent that one of the other committee's problems is getting action taken on undertakings to cure defects in statutory instruments. Some departments are as good as their word; when they say it is done, it is done. Other departments are very, very slow. Some departments do nothing, as an illustration, the Arctic Waters Pollution Report, which is Report Number 6.

In the United Kingdom there is a definite mechanism by which the government has to answer the committees' reports and the Lord President is called in and examined by the committee and the committee in Canberra releases regular reports bringing to public attention, the Senate's attention, the departments that have not honoured their undertakings. And the government has now introduced a system there too where the government must, within six months, report what action has been taken with these reports. And as the volume of work increase, it is the sort of system that we need because it is going to be impossible to keep track of every undertaking if too many departments do not honour them within a reasonable time.

**Mr. Baker:** Mr. Chairman, perhaps Counsel, in the United Kingdom, I take it they must have a more extensive legislative authority than we now have here. Am I right?

**Mr. Eglington:** By way of terms of reference?

**Mr. Baker:** Yes. You see, as I understand what you are talking about, you are talking about an enforcing power somewhere in a committee like this or under a statute, or does the Crown do this voluntarily?

**Mr. Eglington:** There is nothing in the statutory instruments legislation in the U.K. which is the equivalent of the barons' enforcing group in *Magna Carta* but the committee does expect a response to its reports, the government expects to make a response and their ministers can be examined by committees. And this is the machinery by which it is done.

**Mr. Baker:** I see.

## [Translation]

mentaires. Il nous faut utiliser au maximum les talents et les ressources dont disposent la Chambre du Sénat. Une des bonnes façons de le faire est d'accorder plus d'importance et de mérite au système des comités parlementaires... À mon avis, les dispositions que j'ai annoncées témoignent du renforcement du rôle du Parlement dans notre système de gouvernement. C'est la première fois, je crois, qu'un gouvernement prend des mesures pour s'assurer que l'on tienne compte de façon méthodique des rapports des comités parlementaires.» (traduction)

Relativement à l'intention du gouvernement de tenir compte des recommandations du Comité voulant que réponse soit donnée à ses critiques, les membres trouveront ci-joint copie du 62<sup>e</sup> rapport du «Standing Committee on Regulations and Ordinances» du Sénat du Commonwealth d'Australie.

**M. Eglington:** Monsieur le président, les propos que vous venez de citer se rapportent à notre objet d'étude dans la mesure où nous faisons face à une autre difficulté, soit d'obtenir que l'on prenne des mesures pour corriger les défauts que l'on trouve dans les textes réglementaires. Certains ministères sont fidèles à la parole donnée et donnent immédiatement suite, alors que d'autres sont très, très lents. Enfin, certains ministères ne font rien, comme en témoigne l'absence de suite qui a été donnée à la présentation du rapport n° 6, soit le Rapport sur la pollution des eaux de l'Arctique.

Au Royaume-Uni, il existe un processus auquel le gouvernement est assujetti et par lequel on répond aux rapports des comités; le Lord président est appelé à comparaître et est interrogé par le comité. Pour ce qui est de Canberra, le comité publie régulièrement des rapports et soumet à l'attention du public et du Sénat les ministères qui ne se sont pas acquittés de la tâche qui leur avait été confiée. Le gouvernement australien a également mis sur pied un nouveau système l'obligeant à faire rapport après six mois sur les mesures qui ont été prises pour donner suite à ces rapports. A cet égard, nous constatons qu'au fur et à mesure que le volume de travail augmente, il importe de créer un tel système, car autrement il sera impossible de se tenir au courant de tout, si trop de ministères n'accomplissent pas la tâche qui leur a été confiée.

**Mr. Baker:** Monsieur le président, et si nécessaire, monsieur le conseiller juridique, le Royaume-Uni doit être doté d'un pouvoir législatif plus étendu que le nôtre. Ai-je raison?

**M. Eglington:** Vous parlez de mandat?

**Mr. Baker:** Oui. Si j'ai bien compris ce dont vous parlez, il s'agit d'accroître l'autorité d'un comité, d'une façon quelconque, de la façon mentionnée à l'instant ou en vertu d'un statut, à moins que la Couronne ne le fasse volontairement. Le gouvernement fait-il cela volontairement?

**Mr. Eglington:** Il n'existe rien dans la législation britannique relative aux textes réglementaires qui, comme force de pression, équivale aux barons assemblés pour réclamer la *Grande charte*. Mais le comité s'attend effectivement à ce que le gouvernement réponde aux rapports qu'il produit et il est vrai que les ministres peuvent être interrogés par les comités. C'est ainsi que l'on procède là-bas.

**Mr. Baker:** Je vois.

## [Texte]

**Mr. Eglington:** In the Senate committee in Australia, there is nothing in its terms of reference either which gives it enforcing power but it habitually reports undertakings that are not honoured. And I can see no reason why this committee could not do likewise.

**Mr. Baker:** That was my next question. We could at least go to the point of reporting—I guess we do from time to time, too, do we not in a sort of a way?—undertakings that are not . . .

**Mr. Eglington:** That is right. There is a number of regulations and statutory instruments to which the committee drew to Houses' attention in its first big report and no action has been taken on them. Some have, some not. Unless departments really come to understand that if they fail to do anything this is going to become public knowledge, we are going to lose control of an ever-increasing volume of promises.

**Mr. Baker:** Let us assume an undertaking is made and it is not followed up in the United Kingdom, it is not followed up by the department in the sense that it is lived up to, the Minister or someone is brought—I guess it is the Minister there—and asked to explain why and I assume pressured by the committee to do something. Does the committee rely on the notoriety of this breach or is there some other process?

**Mr. Eglington:** In Australia, the Commonwealth, there is the power in the Senate to disallow any regulation so that if the undertaking is not honoured the regulation would be disallowed.

**Mr. Baker:** I see.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** In my view, you know, you can look at this two ways: either there will be a long period when we will try to improve a little at a time and maybe ten years from now we will get somewhere or we meet the situation head-on.

• 1150

I fully believe there are a number of departments which have shown a willingness to co-operate. Some departments have come along quite a way and are changing, there are others who do not, and I think it is a matter of the personnel of the senior advisers in the public service, not the mass of the public service but the people who are there, who have the responsibility of suggesting, initiating, promulgating and enforcing these regulations. Many of them are not going to be happy about any serious limitation or any moderate limitation on their authority to do so.

I think there is a responsibility with Parliament, which passes the statutes, which authorizes the expenditure of money which ultimately lead to these particular administrative actions or implementations, to see how they are carried on. I am just going to put on the record, before we leave this and waiting for Senator Lafond, the report of Senator Ribicoff in

## [Traduction]

**M. Eglington:** Quant au mandat du comité du Sénat en Australie, il ne contient rien qui lui donne un pouvoir exécutif. Le comité fait toutefois rapport sur les objectifs qui n'ont pas été atteints comme prévu. Je ne vois vraiment pas pourquoi notre comité ne pourrait faire de même.

**M. Baker:** C'est à cette question que je voulais en arriver. Nous pourrions au moins entreprendre de faire des rapports—je suppose que nous le faisons de temps à autre, n'est-ce pas, d'une façon ou d'une autre? Nous pourrions faire rapport sur les projets auxquels on n'a pas donné suite.

**M. Eglington:** C'est exact. Il y a un certain nombre de règlements et de textes réglementaires sur lesquels le comité a attiré l'attention des Chambres lors de la présentation de son premier grand rapport, et l'on n'a donné aucune suite à ces propositions. Enfin, certains l'on fait, d'autres, pas. A moins que les ministères ne comprennent vraiment que, s'ils ne s'accusent pas du travail dont ils sont chargés, le public sera saisi de l'affaire, nous allons de plus en plus perdre tout moyen de contrôle sur la réalisation de nos objectifs.

**M. Baker:** Supposons un instant qu'au Royaume-Uni l'on s'engage à atteindre un objectif et qu'il n'y ait pas de suite; on demande donc au ministre ou à quelqu'un—je suppose qu'il s'agit du ministre là-bas—de comparaître et d'expliquer les raisons d'un tel état de fait, et je suppose que ce dernier fait l'objet de pressions de la part du comité pour que quelque chose soit fait. Dans ce cas-là, le comité compte-t-il sur la connaissance publique de ce manquement ou recourt-il à un autre procédé?

**M. Eglington:** En Australie et dans le Commonwealth, le Sénat a le pouvoir d'annuler tout règlement; par conséquent, si l'on ne réalise pas un projet tel que promis, le règlement peut être annulé.

**M. Baker:** Je vois.

**Le coprésident (M. Baldwin):** A mon avis, on peut envisager cette situation de deux façons: soit tenter de réaliser des progrès, petit à petit, pendant une période de dix ans peut-être, soit faire front.

Je crois vraiment qu'un certain nombre de ministères se sont montrés disposés à collaborer. Certains ministères ont connu de nombreux progrès et changements, ce qui n'est pas le cas pour d'autres. Je crois que cela dépend du personnel des conseillers principaux dans la Fonction publique, non pas de l'ensemble de la Fonction publique mais des gens en place qui ont la responsabilité de faire des propositions, de lancer des initiatives, de promulguer et de faire respecter ces règlements. Un bon nombre d'entre eux n'accepteront pas de bonne grâce une restriction, même légère de ces pouvoirs.

A mon avis, le Parlement qui adopte ces statuts et qui autorise la dépense de fonds publics aboutissant finalement à ces actions ou à ces mises en œuvre administratives a la responsabilité d'une certaine surveillance. Avant de laisser cette question et pendant que nous attendons le sénateur Lafond, j'aimerais consigner le rapport du sénateur Ribicoff

## [Text]

the United States in 1971. They passed a senate resolution authorizing the kind of study which I have in mind. In his report made last August, Senator Ribicoff said to the Senate:

... there was a general sense that much of the regulatory process was ineffective and unresponsive in light of modern concerns and conditions. A full-scale reappraisal, such as that envisioned in Senate Resolution 71, was long overdue... As a result of both public and private endeavours, there exists a vast body of literature on regulatory reform... few reforms were implemented. Instead the studies have been left to gather dust on library shelves useful only as the basis for still further research and reports.

Like some of the reports we make to the House.

The responsibility to effect significant regulatory reform rests with Congress.

To translate that, the responsibility for overseeing the regulatory process for any reform which may be needed rests with Parliament and not with the Economic Council of Canada or with anyone else. It is in that sense that I think... Well, I am not necessarily proud of my wording; I always yield to Senator Godfrey or Senator Forsey. But I think something along those lines, hopefully enough, would give a basis in which Mr. Baker and other House Leaders could consider this particular issue, and maybe between the middle of February and the middle of April—I am just fishing there...

**Senator Godfrey:** You are just pulling things right out of the air.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes. Mrs. Holt said she has had a number of discussions with groups in the United States, presumably including the Senate group, and she was amazed at the extent to which they have made progress. I leave my comments at that but I would like to see the motion discussed if and when Senator Lafond comes and we have a quorum.

Mr. Baker.

**Mr. Baker:** Mr. Chairman, it would seem to me that the draft that you presented to us which I guess you hoped would lead to a reference, and would hope it would be acceptable in the Senate, would carry with it that kind of review. I think it is very broad in its reference. I wondered if I could ask counsel one more question with respect to it.

Does the Attorney General of England have anything to do with respect to the operation of their system over there? I am talking about the review process, the so-called enforcing process. Does he have much part in it?

**Mr. Eglington:** No, Mr. Baker. The only occasion on which he would become involved would be if there were a dispute either in the drafting stage of an instrument or after the committee had taken exception to it if there had been a dispute as to the vires and the matter was referred to him for an opinion.

**Mr. Baker:** I see.

## [Translation]

des États-Unis, publié en 1971. Une résolution du Sénat a été adoptée, autorisant le genre d'étude que j'ai en tête. Dans son rapport du mois d'août dernier, le sénateur Ribicoff déclarait au Sénat:

... compte tenu des préoccupations et des conditions modernes, on avait généralement l'impression que le processus réglementaire était inefficace et peu pertinent. Une réévaluation globale telle que celle prévue dans la résolution n° 71 du Sénat était attendue depuis longtemps... grâce à des efforts publics et privés, il existe une abondante documentation sur la réforme du processus réglementaire... Peu de réformes ont été mises en œuvre. Au contraire, ces études restent dans les dossiers et ne servent qu'à fonder d'autres recherches et d'autres rapports.

Tout comme certains des rapports que nous faisons à la Chambre.

**La responsabilité d'une réforme réglementaire véritable appartient au Congrès.**

Cela signifie que la responsabilité de la surveillance du processus réglementaire pour toute la réforme qui serait nécessaire appartient au Parlement et non au Conseil économique du Canada ou à quelqu'un d'autre. En ce sens, je crois que... je ne suis pas nécessairement fier de mon texte; je me fie toujours au sénateur Godfrey ou au sénateur Forsey. Toutefois, je crois qu'un texte semblable pourrait servir de base et que M. Baker et d'autres leaders de la Chambre pourraient étudier cette question particulièrement afin que, entre le milieu de février et le milieu d'avril peut-être, hypothétiquement...

**Le sénateur Godfrey:** Vous inventez de toutes pièces.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui. Mme Holt nous a dit qu'elle avait discuté plusieurs fois avec des groupes américains, comprenant probablement le groupe du Sénat, et elle a été étonnée des progrès réalisés. Je m'en tiens à ses propos, mais j'aimerais que la motion soit discutée lorsque le sénateur Lafond sera présent et lorsque nous aurons le quorum.

Monsieur Baker.

**Mr. Baker:** Monsieur le président, il me semble que le projet que vous nous avez présenté dans l'espoir qu'il entraînerait un renvoi et qu'il serait acceptable au Sénat, amènerait ce genre de révision. A mon avis, ce projet comporte un mandat très vaste. Peut-être pourrais-je poser une question de plus au conseiller à ce sujet.

Le procureur général, en Angleterre, a-t-il un rôle quelconque à jouer dans le fonctionnement du système? Je parle ici du processus de révision, du soi-disant processus de mise en œuvre. Y joue-t-il un rôle quelconque?

**Mr. Eglington:** Non, monsieur Baker. Il n'intervient que dans le cas d'une différence d'opinion, que ce soit à l'étape de rédaction d'un instrument ou après que le comité s'est opposé à l'adoption de cet instrument s'il y a eu dissension quant à la pertinence du document et que la question lui a été renvoyée pour obtenir son avis.

**Mr. Baker:** Je vois.

## [Texte]

**Mr. Eglington:** He does not take any regular part in the process.

**Mr. Baker:** May I ask you this? When the Attorney General in that context gives an opinion in the United Kingdom, it is an opinion that is presented to Parliament in the sense that it is tabled, filed or becomes part of the minutes of a committee hearing and, therefore, becomes public. Is that correct?

**Mr. Eglington:** I am not sure, Mr. Baker. I rather think that the opinions of the Crown, or law officers in the United Kingdom, the Attorney General or the Solicitor General, may not be dealt with in that way. They are in Canberra because the Senate committee does have presented to it, from time to time, opinions of the law officers, and they form part of the report to the Senate on regulations. I am not sure what the practice in the United Kingdom is but I rather suspect that the opinions are not divulged.

• 1155

**Mr. Baker:** I see. Not even divulged to the committee.

**Mr. Eglington:** I am not sure, Mr. Baker.

**Mr. Baker:** I would be most interested in finding out, if you could, just exactly what does happen there.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mr. Hnatyshyn.

**Mr. Hnatyshyn:** I may have missed part of it in earlier discussions. What interests me is this whole question of the requests that we make for certain documents or instruments we consider to be *prima facie* case statutory instruments. What mechanism is in place in other jurisdictions, just in a synopsis form, to mediate this tug-of-war that goes on between departmental legal officers and the Committee legal officers? Is there some process?

**Mr. Eglington:** Yes. In the United Kingdom, the definition of a statutory instrument is drawn in such a way that quasi-law is excluded. That may or may not be a defect but the definition is fairly clear. And there is a statutory instruments reference committee which, under the act, is empowered to give a binding ruling as to whether a particular document is a statutory instrument or not. In the Commonwealth of Australia, the definition of a regulation is also, I think, sufficiently clear that the matter would not arise very often, but again quasi-law is excluded. On the other hand, quasi-law, or decisions taken under quasi-law at least, would fall within the jurisdiction of the new administrative review procedures, so there is an alternate remedy. Nowhere, I think, has there been a regular system set up for scrutinizing all the behavioural rules, as Mr. Baker called them, put out by government.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** One of the things that the motion would call for, or a motion similar to it, would of course be some review of and changes in the Statutory Instruments Act as to what is and is not the kind of document which, call it what you will, is of a nature which affects the people of Canada in some way or other, and as such should be before this or some other committee potentially for some form of

## [Traduction]

**M. Eglington:** Il ne participe pas normalement au processus.

**M. Baker:** Une autre question. Dans ce contexte lorsque le procureur général, en Grande-Bretagne, donne son avis, son opinion est présentée au Parlement sous forme de dossier déposé, classé ou consigné au procès-verbal d'un comité; conséquemment, ces renseignements deviennent publics. Est-ce exact?

**M. Eglington:** Je n'en suis pas certain, monsieur Baker. Je crois plutôt qu'en Grande-Bretagne les opinions de la Couronne, des légistes du procureur général ou du solliciteur général ne peuvent être traitées de cette façon. Toutefois, c'est ce que l'on fait à Canberra, car à l'occasion, le comité du Sénat reçoit des opinions des légistes, ces documents formant une partie du rapport sur les règlements présenté au Sénat. Je ne connais pas très bien la pratique en Grande-Bretagne, mais je crois plutôt que les opinions ne sont pas rendues publiques.

• 1155

**M. Baker:** Je vois. Elles ne sont même pas connues du comité.

**M. Eglington:** Je n'en suis pas certain, monsieur Baker.

**M. Baker:** Si cela vous était possible, j'aimerais bien savoir exactement ce qui se passe dans ces cas.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Monsieur Hnatyshyn.

**M. Hnatyshyn:** J'ai peut-être manqué une partie de l'affaire en étant absent lors des discussions précédentes. Ce qui m'intéresse, c'est la question des demandes que nous faisons pour certains documents ou textes que nous jugeons être des textes réglementaires *prima facie*. En bref, quels sont les mécanismes mis en œuvre dans d'autres juridictions pour régler les tiraillements entre les conseillers juridiques des ministères et les conseillers juridiques du comité? Y a-t-il un processus établi?

**M. Eglington:** Oui. En Grande-Bretagne, la définition du texte réglementaire est faite de façon à exclure les textes quasi législatifs. C'est peut-être un défaut, mais la définition est très nette. Il existe un comité de renvoi des textes réglementaires qui, aux termes de la loi, est autorisé à rendre une décision exécutoire quant à savoir si un document quelconque est ou n'est pas un texte réglementaire. En Australie, je crois que la définition du règlement est suffisamment nette pour que la question ne soit pas soulevée très souvent; encore là, le texte quasi législatif est exclu. D'autre part, les documents quasi législatifs, ou du moins les décisions prises aux termes de ces documents sont assujettis aux dispositions du nouveau processus de révision administrative; alors il y a une autre possibilité de solution. A mon avis, il n'existe nulle part un système régulier pour l'étude de toutes les règles contraignantes du gouvernement, pour utiliser l'expression de M. Baker.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Entre autres choses, cette motion ou une motion semblable entraînerait l'examen et la modification de la Loi sur les textes réglementaires quant à la distinction du genre de document qui, peu importe le nom donné, est de nature à toucher le peuple canadien d'une façon ou d'une autre; pour cette raison, ce document devrait être renvoyé à ce comité ou à un autre, pour fin d'étude, de révision

## [Text]

review and study and report, something which is denied us now. That act is a standing invitation to knowledgeable public servants of a high level to put out rules which evade any form of oversight. That is my view.

**Mr. Eglington:** Even if something is a statutory instrument and is admitted to be a statutory instrument, if it is not a regulation there is no mechanism by which it must be sent here.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Nor does everything have to be published. I tend to think part of the difficulty that we face in comparison with the United Kingdom and Australia is that the attitude of their governments, if I read it aright, is different from the attitude of ours.

**Senator Godfrey:** In what way?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** They are more willing to pay attention to what the committee says.

**Mr. Baker:** May I ask you this, Mr. Chairman, through you to counsel. Is there anything about the system in Australia, which is intriguing—it is intriguing because one house has a certain responsibility; i.e., the senate—that would be inconsistent with that kind of thing being done here, in the view of anyone, because the senate in Australia is elected and the Senate in Canada is not?

**Mr. Eglington:** Both houses in Australia have the same power, but only the senate has ever set up a committee to review and report on regulations and ordinances. But the house of representatives could do it equally.

**Mr. Baker:** I see.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Where does the senate committee's power follow from? From the statute, I presume.

**Mr. Eglington:** From the statute.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Which would apply equally then to a house of representatives committee.

**Mr. Eglington:** If one were ever set up.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** If one were set up. Yes.

**Mr. Baker:** What a scope for change.

**Senator Godfrey:** Thinking out loud, is there any way in which we could put up some kind of a machinery whereby on regulations that are considered by this Committee we would have the power to insist there be a positive or a negative resolution, or something like that? In our judgment, then, there would have to be some kind of action taken in the House that would effectively bring the attention of the House to . . .

## [Translation]

ou de rapport. Actuellement, ce droit nous est refusé. Cette loi invite ouvertement les hauts fonctionnaires rusés à élaborer des règlements à l'abri de toute surveillance. C'est mon avis.

**M. Eglington:** Même si un document est considéré comme texte réglementaire, est reconnu comme tel, s'il ne s'agit pas d'un règlement, aucun mécanisme ne permet de le renvoyer devant le comité.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il n'est pas non plus nécessaire que tout soit rendu public. A mon avis, si nous avons des difficultés dans notre comparaison avec la Grande-Bretagne et l'Australie, c'est leur gouvernement et le nôtre, n'ont pas la même attitude si j'ai bien compris.

**Le sénateur Godfrey:** De quelle façon?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ils sont plus disposés à porter attention aux propos du comité.

**Mr. Baker:** Monsieur le président, permettez-moi cette question à l'endroit du conseiller. Le système australien est intéressant, parce que l'une de ses chambres, c'est-à-dire le Sénat, a certaines responsabilités. Y a-t-il quelque chose dans le système australien qui serait incompatible avec le genre de choses qu'on fait ici, puisque le Sénat australien est élu, alors que le Sénat canadien ne l'est pas?

**Mr. Eglington:** En Australie, les deux chambres ont le même pouvoir, mais seul le Sénat a créé un comité pour l'étude des règlements et des décrets, et pour la présentation de rapports à leur sujet. Toutefois, la Chambre des représentants pourrait le faire également.

**Mr. Baker:** Je vois.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** L'autorité du comité du Sénat découle d'où? De la loi, je présume.

**Mr. Eglington:** De la loi.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Cela pourrait donc s'appliquer également à un comité de la Chambre des représentants.

**Mr. Eglington:** Si cette dernière en créait un.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Si un tel comité était créé, en effet.

**Mr. Baker:** Quelle possibilité de changement.

**Le sénateur Godfrey:** Je pense tout haut. Mais serait-il possible de créer un mécanisme faisant que, une fois les règlements étudiés par le comité, nous puissions exiger une décision affirmative ou négative, ou quelque chose de ce genre? Alors, nous jugeons qu'une mesure quelconque devrait être prise afin d'attirer véritablement l'attention de la Chambre à . . .

• 1200

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Quite frankly, Senator Godfrey, that is one of the things I had in mind in the scope of that motion. I was looking at parliamentary oversight, and what better way of parliamentary oversight could there be than making at least a very substantial number of regulatory

**Le coprésident (M. Baldwin):** Franchement, Sénateur Godfrey, c'est l'une des choses que je voulais inclure dans cette motion. Quel meilleur usage pourrait-on faire du droit de regard du Parlement que de lui présenter un nombre substantiel de textes réglementaires pour obtenir une résolution affirmative? Je crois que cela se fait couramment en Australie.

## [Texte]

enactments come before Parliament for positive affirmative admission? I think in Australia it is done quite extensively.

**Mr. Eglington:** Well, it seems to be from the . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, we recommended this.

**Senator Godfrey:** We recommended the government in their regulations themselves would provide that, but I am thinking of the things that we would have the power to call for this as the overseeing thing. You know, it is an effective way of drawing Parliament's attention to a regulation. This Committee has the power.

**Mr. Eglington:** But the critical part of the process which is embodied in the Australian statute is that when the report is made to the House, a vote must be taken and the government must provide debating time.

**Senator Godfrey:** Yes, well, that is the same idea.

**Mr. Eglington:** And it must come to a vote, because without that, the thing would just go off.

**Mr. Baker:** Yes. Two good arguments developing. One is for the inclusion such as we did in the Petroleum Administration Act has a review mechanism by Parliament contained within it. I think there was one dealing with the statute affecting petroleum tax that you carried.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** The government reorganization bill we just finished.

**Mr. Baker:** The government reorganization bill has that in it, so I see a precedent developing for that kind of thing, developing in my short time. The other thing that I see developing, if we are going to do all of this thing, is an argument for allocation of time in the House if Parliament is going to be saddled with more and more of those things.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Well, I would think, Mr. Baker, that if this power did exist, the government authorities who have the responsibility for enacting and putting these regulations into effect would be that much more careful to make sure that they are not as likely to come up for discussion. Furthermore, I would think that an hour of time, an hour and a half of time, half government, half Opposition time, that could be worked out; short debate on an affirmative or negative resolution rather than the seven hours, for example, we have just had.

**Mr. Baker:** Which we just went through.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** And I would think that a limited number of speeches, a short debate—I think the likelihood would be that government departments then in coming to enact a regulation which affects farmers, footwear retail people, anybody, would be that much more careful in realizing that this might be an inevitable result of their actions to draft regulations which are acceptable to have more discussions with the people who are involved before they actually enact them. It drives them to do that.

**Mr. Baker:** So that things become acceptable.

## [Traduction]

**M. Eglington:** Ma foi, cela semble être . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Eh bien, nous le recommandons.

**Le sénateur Godfrey:** Nous recommandons que le gouvernement prévoie cela dans ses propres règlements, mais je pense au pouvoir de surveillance que nous pourrions avoir. Vous savez, c'est une façon efficace d'attirer l'attention du Parlement sur un règlement. Ce Comité dispose de ce pouvoir.

**M. Eglington:** Aux termes du statut australien, l'étape critique est celle de la présentation du rapport à la Chambre, puisqu'il doit y avoir mise aux voix et que le gouvernement doit offrir du temps pour la discussion.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, c'est la même idée.

**M. Eglington:** Il doit y avoir mise aux voix, car autrement, cela tomberait à l'eau.

**M. Baker:** Voilà deux bons arguments. L'un porte sur l'inclusion, comme nous l'avons fait pour la Loi sur l'administration du pétrole qui contient des dispositions sur la révision parlementaire. Je crois qu'il y en avait un portant sur le statut relatif à la taxe sur le pétrole et que vous avez adopté.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il s'agit du projet de loi sur la réorganisation du gouvernement que nous avons tout juste terminé.

**M. Baker:** Le projet de loi sur la réorganisation du gouvernement contient cette disposition; alors, je vois l'élaboration d'un précédent pour ce genre de chose, à court terme. Si le Parlement doit régler un nombre croissant de ces cas, je crois que la Chambre devra y consacrer un certain temps.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Monsieur Baker, je crois que si ce pouvoir existait, les autorités gouvernementales responsables de l'adoption et de la mise en œuvre de ces règlements seraient beaucoup plus prudentes afin de s'assurer que ces questions ne soient pas soulevées. De plus, je crois qu'on pourrait mettre de côté une heure, dont une demi-heure pour le gouvernement et une demi-heure pour l'opposition; nous pourrions avoir une courte discussion sur une résolution affirmative ou négative, plutôt que d'y consacrer sept heures, comme nous venons de le faire.

**M. Baker:** C'est en effet ce que nous venons de faire.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je crois qu'un nombre limité d'interventions, une courte discussion . . . Ainsi, avant d'adopter un règlement touchant les agriculteurs, les marchands de chaussures, n'importe qui, je crois que les ministères gouvernementaux seraient beaucoup plus prudentes et qu'ils proposeraient des règlements acceptables après discussion avec les gens en cause. Ils seraient obligés d'agir ainsi.

**M. Baker:** Ainsi, ces règlements seraient acceptables.

## [Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I look forward, when you two gentlemen are both members of the Cabinet, to your making sure that the government of which you are members will do things of this sort.

**Mr. Baker:** Well, let us say, sir, that we are moving in that direction.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** On that happy note, we are waiting for Senator Lafond, now we have had a good discussion of this, to move to the more prosaic business.

**Senator Godfrey:** You notice that as the time approaches, this question of allocation of time does not look quite so bad to the opposition as it might have a couple of years ago.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** On a question of privilege, Mr. Co-Chairman, I advocated allocation of time 10 years ago, with certain *quid pro quo*. We want certain things in exchange for it. I am all for it.

Now, can we get onto the... form that high level can we come down to the migratory birds regulation amendment provisions, which are...

**Mr. Eglington:** Did you want to deal with those air carriers?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Do that first? Right. All right. It was proposed by counsel that the last item which was placed before you might be dealt with first. SOR/78-691, The Air Carrier Regulations. It that the one you have in mind?

**Mr. Eglington:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** That is something that counsel just left with us.

AIR CARRIER REGULATIONS, amendment

National Transportation Act  
Aeronautics Act

December 19, 1978

A section of this amendment to the Air Carrier Regulations was the subject of an article in the *Globe and Mail* of Thursday, December 14, 1978 (attached). This is why this amendment is now before members of the Committee, although the scrutiny according to the Committee's other criteria is not yet complete. It raises once more the question of the use of the S.I.N. Number as an identification number.

The new section 43.56(d)(ii) of the Air Carrier Regulations requires air carriers responsible for an outgoing portion of an ABC (domestic flight) to obtain a list from each charterer identifying each passenger by surname, given names, address and social insurance number or number of another valid identification document.

The Canadian Transport Commission should be asked to give the Committee the precise authority on which it relies to require the S.I.N. or other identifying number of ABC (domestic flight) passengers.

## [Translation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Messieurs, quand vous serez tous deux membres du Cabinet, j'espère que vous vous assurerez que votre gouvernement fera cela.

**M. Baker:** Disons, monsieur, que nous allons dans cette direction.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Cela dit, nous attendons toujours le sénateur Lafond; nous avons eu une bonne discussion à ce sujet, nous pouvons maintenant passer à des sujets plus prosaïques.

**Le sénateur Godfrey:** Vous remarquerez qu'avec le temps qui passe cette question d'allocation du temps est maintenant plus facilement acceptée par l'opposition qu'elle ne l'aurait été il y a un an ou deux.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je demande à m'expliquer, monsieur le coprésident. J'ai proposé l'allocation de temps il y a dix ans, avec certaines concessions de part et d'autre. Nous voulons certaines choses en échange, et cela me convient parfaitement.

Maintenant, pouvons-nous... après nous être élevés dans une telle discussion, pourrions-nous redescendre pour nous occuper des amendements au Règlement sur les oiseaux migrateurs qui...

**M. Eglington:** Voulez-vous vous occuper d'abord des transporteurs aériens?

**Le coprésident (M. Baldwin):** En premier? Très bien, d'accord. Le conseiller nous a proposé de traiter d'abord du dernier article à l'ordre du jour. Il s'agit du DORS/78-691, Règlement sur les transporteurs aériens. C'est bien celui-là que vous voulez dire?

**M. Eglington:** Oui.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il s'agit d'un document que le conseiller vient tout juste de nous donner.

RÈGLEMENT SUR LES TRANSPORTEURS

AÉRIENS—Modification

Loi nationale sur les transports

Loi sur l'aéronautique

Le 19 décembre 1978

Un sous-alinéa de cette modification au Règlement sur les transporteurs aériens a été l'objet d'un article (ci-joint) paru dans *The Globe and Mail* de jeudi le 14 décembre 1978. C'est la raison pour laquelle les membres du Comité sont présentement saisis de ce règlement car l'examen régulier n'en est pas encore terminé. Il s'agit encore une fois de l'utilisation du numéro d'assurance sociale comme pièce d'identité.

Le nouveau sous-alinéa 43.56(d)(ii) du Règlement sur les transporteurs aériens exige qu'un transporteur aérien chargé d'un vol d'aller ABC (intérieur) obtienne de chaque affréteur une liste donnant les noms de tous les passagers suivis de leurs prénoms, adresse, numéro d'assurance sociale ou de toute autre pièce d'identité valide.

Le Comité devrait demander à la Commission canadienne des Transports de lui faire connaître l'autorité précise sur laquelle elle s'appuie pour exiger le numéro d'assurance sociale

## [Texte]

**Miss Mayrand:** It was simply brought before the members because there was an article on this question. The regulations themselves, the scrutiny of the regulations is not completed yet. But it is another example of the use of the SIN number for purposes that do not seem to have to deal with the purposes set out in the Unemployment Insurance Act.

• 1205

**Senator Godfrey:** Yes. I must say that I cannot get excited about this use of SIN numbers at all. It is only replacing my driver's licence. I cannot ever get any credit, go anywhere, but I have got to identify myself by something; and for years it has been the driver's licence.

**Mr. Baker:** Senator, you have put the cat among the pigeons.

**Senator Godfrey:** Yes, I know. Everybody seems to be quite horrified, but I just want to put it on record. And I understand that this question of the mail to the overseas service—I went through the last war with a number called "C1621". It would not have mattered a damn to me if instead of having that number I had been given a social insurance number to identify myself. I cannot really get as excited as people, using it as a convenient method. What it is displacing is your driver's licence. I have been pulling my driver's certificate out of my wallet so often and it is getting so frayed you cannot even read it, because I have been identifying myself with that. Now if they want to try the social insurance thing in its place, it does not worry me. So, having said that . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** What if you are one of the last surviving members of the endangered species, pedestrian, and do not possess a driver's licence? You have another valid identification document—and I do not know what that is. When I have had to go to a hotel in Montreal and they have asked me for identification, I have offered them my Senate railway pass. Oh no, they will not take that. I offer them this and that and the other thing and they will not take it. A Charge card they will take, but I do not have one.

**Mr. Hnatyshyn:** That is right. You can argue the merits of a single identifying number ad infinitum. There are some advantages to having a passport within our own country, with pictures and so on, and it would be a great thing for the administrators of the world. But I am not aware of any law that requires anybody to have any identification at all in this country, and I think that is where the basic function—I think Senator Forsey put his finger on it, and I think the thing is simply defective and contrary to any natural justice. Somehow we all now must have some kind of identifying number available at all times for some bureaucratic lunacy. And I just think on that basis alone we should . . .

## [Traduction]

ou de toute autre pièce d'identité valide des passagers des vols ABC (intérieurs).

**Mlle Mayrand:** La question a été présentée aux membres simplement parce qu'il y a un article à ce sujet. L'étude du règlement lui-même n'est pas encore terminée. Toutefois, c'est encore un autre exemple de l'utilisation du numéro d'assurance sociale à des fins qui ne semblent pas être visées dans la Loi sur l'assurance-chômage.

**Le sénateur Godfrey:** Oui. Cela ne m'ennuie pas vraiment qu'on utilise les numéros de l'assurance sociale, car ils ne font que remplacer mon permis de conduire. Je ne peux jamais établir mon crédit, ou aller où que ce soit sans être obligé de m'identifier au moyen d'une carte quelconque; et depuis des années, je me sers de mon permis de conduire.

**M. Baker:** Sénateur, vous mettez le renard dans le poulailler.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, je sais. Tout le monde semble horrifié, et je veux que cela soit consigné. Je comprends très bien cette question concernant le courrier au militaire en service outremer—durant toute la dernière guerre, je m'appelais, "C1621". Cela ne m'aurait pas dérangé du tout si au lieu de me donner ce numéro, on m'avait donné un numéro d'assurance sociale pour m'identifier. Je ne suis pas aussi ennuyé que certaines gens, je trouve cela très commode. Ce numéro ne fait que remplacer le permis de conduire. J'ai dû sortir mon permis de conduire de mon portefeuille si souvent qu'on ne peut à peine le lire maintenant, parce que je l'utilise toujours pour m'identifier. Maintenant, s'ils veulent le remplacer par le numéro d'assurance sociale, cela ne me fait ni chaud ni froid. Cela dit . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Qu'adviendra-t-il de vous si vous êtes un des quelques survivants d'une espèce en voie d'extinction, c'est-à-dire le piéton, et que vous n'avez pas de permis de conduire? Il vous faut avoir un document d'identité valide—and je ne saurais dire ce que cela pourrait bien être. Quand j'ai dû aller dans un hôtel à Montréal, et qu'on m'a demandé une pièce d'identité, je leur ai offert mon laissez-passer de chemins de fer du Sénat. Ah, mais non, cela ne valait rien! Je leur ai offert toutes sortes de cartes, mais ils n'en ont pas voulu. Ils auraient accepté une carte Visa ChargeX, mais je n'en avais pas.

**M. Hnatyshyn:** Vous avez raison. On pourrait discuter des mérites d'un numéro unique, d'identité ad infinitum. Il y a certains avantages à avoir un passeport dans son propre pays, avec une photo, etc., et cela aiderait beaucoup les administrateurs du monde entier. Or, je ne connais aucune loi qui nous oblige à présenter quelque pièce d'identité que ce soit dans ce pays, et c'est la fonction fondamentale . . . le sénateur Forsey l'a dit, et c'est une infraction, cela va à l'encontre de la justice naturelle. Il semble qu'aujourd'hui, il nous faut avoir un numéro d'identité en tout temps, pour répondre à quelques folies bureaucratiques. Et sur ce seul point même, nous devrions . . .

[Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** They are even requiring it now for youngsters that are going into junior hockey leagues, peewee and this kind of thing. The first thing you know you will not be able to sneeze without producing your social insurance number.

**Mr. Baker:** I have a very interesting example given to me. A constituent of mine was involved in a language program in the Public Service. After it was over, he was told that he should write a confidential review of the program and give his comments on it, whether or not it was effective. He did not have to sign his name, but they would not accept it unless he put on his social insurance number. I thought that was just marvellous.

**Mr. Hnatyshyn:** I cannot cash a cheque at the Dominion Store without a social insurance number now. What is happening is even the neighbourhood grocery store is demanding these things.

**Senator Godfrey:** Before that it used to be I could not get the senior citizen's card from the Municipality of Metropolitan Toronto when I applied a year and a half ago without producing a card identifying myself and that I was a resident of the city of Toronto, I gave half fare. I have forgotten which particular card I produced from my wallet, whether it was my social—I remember they turned me down on one. That was not good enough. They finally took another one. Then I got mad as hell at them because they were completely inconsistent as to the one they did not think was good enough and the one that was good enough. But I just want to put it on the record, because everybody else has been talking to the contrary. If there is just one maverick around here, there is not that much concern.

**Mr. Hnatyshyn:** Senator, maybe you are in favour of thumb prints.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I think all we are asking for, all Counsel suggests, is that the Canadian Transport Commission should be asked to give the Committee the authority upon which it relies to require the SIN or other identifying number. I think that is where we stand at the moment.

**Mr. Eglington:** Unless the SIN number will identify numbers tattooed on people's teeth, it does not seem to have even much relation from an access point of view.

**Senator Godfrey:** Cut out Social Insurance Number and just say, give name, address and valid identification document. Then you will leave it up to whoever it is and they will decide whether they want the SIN or the driver's licence. The driver's licence will not be any good for Senator Forsey.

**Mr. Hnatyshyn:** What is the legal definition of valid identification card?

**Senator Godfrey:** I do not know; it is up to them.

**Mr. Eglington:** Who is to say whether it is valid?

[Translation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ils l'exigent même pour les jeunes qui s'inscrivent dans des lignes de hockey junior, la classe peewee, et d'autres. Bientôt, on ne pourra même plus éternuer sans montrer son numéro d'assurance sociale.

**Mr. Baker:** On m'a donné un exemple très intéressant. Un de mes commettants participait au programme de langues de la Fonction publique. A la fin du cours, on lui a demandé de préparer une critique confidentielle du programme et de dire si oui ou non le programme était efficace. Il n'avait pas à signer son nom, mais on ne voulait pas accepter son rapport sans qu'il y inscrive son numéro d'assurance sociale. J'ai trouvé que cela frisait le comble du ridicule.

**Mr. Hnatyshyn:** Je ne peux même pas changer un chèque aux magasins Dominion sans montrer mon numéro d'assurance sociale. Voilà que même l'épicier du coin exige cela, lui aussi.

**Le sénateur Godfrey:** Je n'ai même pas pu avoir ma carte du privilège d'âge d'or de la municipalité du grand Toronto, lorsque je l'ai demandée il y a un an et demi, sans être obligé de montrer une pièce d'identité prouvant que j'étais domicilié à Toronto, pour avoir droit au demi-tarif sur les autobus. Je ne me souviens pas quel document j'ai sorti de mon porte-feuille, si c'était mon numéro d'assurance sociale mais on a refusé de l'accepter. Il ne valait rien. J'ai dû en sortir un autre qu'ils ont accepté. Je me suis alors fâché, car ils se montraient tout à fait illégitimes quant à la carte qui était valide et celle qui ne l'était pas. Je veux faire consigner cela, puisque tout le monde semble prétendre le contraire. Il ne s'agit que d'un cas, il ne faut pas s'inquiéter.

**Mr. Hnatyshyn:** Sénateur, peut-être seriez-vous en faveur des empreintes digitales?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Comme le suggère notre conseiller juridique, nous ne demandons simplement que la Commission canadienne des transports montre au comité de quelle autorité elle exige un numéro d'assurance sociale ou un autre numéro aux pièces d'identité. Voilà où nous en sommes pour le moment.

**Mr. Eglington:** A moins que le numéro d'assurance sociale identifie les numéros tatoués sur les dents des gens, cela ne semble pas avoir beaucoup de rapport quant à l'accès à quelque chose.

**Le sénateur Godfrey:** Rayons le numéro d'assurance sociale et disons simplement qu'il faut donner ses noms, prénoms et domicile avec une pièce d'identité en règle. Alors ce sera à qui de droit de décider s'ils veulent le numéro d'assurance sociale ou le permis de conduire. Évidemment le permis de conduire ne servirait pas à grand chose pour le sénateur Forsey.

**Mr. Hnatyshyn:** Quelle est la définition légale d'une carte d'identité en règle?

**Le sénateur Godfrey:** Je ne sais pas, c'est à eux de le décider.

**Mr. Eglington:** Mais qui devra établir si elle est en règle?

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Shall we have Counsel at least make that request and find out the authority? This is the kind of thing which we would . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think Miss Mayrand has something to say.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I beg your pardon.

• 1210

**Miss Mayrand:** Here I think it is also questionable because the Canadian Transport Commission is forcing air carriers to require the number to be given. So, you know, it is invading into private contracts just through the process of regulation of charter industry.

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, if members of the Committee are wondering why they have not seen air carrier regulations in the multitude of amendments that come out from time to time, I should explain that they are even more complicated than the income tax regulations.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** That is a serious charge to level.

Okay. Yes, SOR/77-684—Migratory Birds Regulations, amendment. To be printed.

SOR/77-684, Migratory Birds Regulations, amendment

The attached letter from Mr. Hugh Boyd sets out the official position on the comment originally raised (also attached).

The question of which prevails, the James Bay Agreement or the Migratory Birds Convention regime (Migratory Birds Convention Act, the Regulations and the Convention itself) becomes more curious the closer one looks into it.

1. If the James Bay Agreement is on the true construction of the James Bay Agreement Act subject to the Migratory Birds regime, then the new section 37 of the Regulations would appear to be unnecessary.

2. (i) If the James Bay Agreement, by force of the James Bay Agreement Act, prevails over the Migratory Birds regime, then the new section 37 would appear to be *ultra vires* and to fall to the ground.

(ii) Even if that be so, the James Bay Agreement itself appears to make the Migratory Birds regime prevail over the new rights set out in the Agreement.

Consequently the absence or invalidity of section 37 would not appear to matter. One wonders all the more why it was included.

The argument that the James Bay Agreement itself, whether or not it prevails by statute over other laws, is subject to and preserves the Migratory Birds regime, is based on the following clauses of the Agreement.

24.3.10 Subject to conservation rules established pursuant to this Section, any restrictions in the Migratory Birds Convention Act and its regulations, the undertaking of

## [Traduction]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Devons-nous demander au moins au conseiller juridique de s'enquérir de quelle autorité on exige ce numéro? C'est ce qu'il nous faudrait faire . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Mademoiselle Mayrand voudrait dire quelque chose.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Excusez-moi.

**Mlle Mayrand:** Il faut se demander aussi pourquoi la Commission canadienne des transports oblige toutes les lignes aériennes d'exiger que les clients donnent ce numéro. En fait, on s'ingère dans les contrats privés par le seul processus de réglementation de l'industrie des vols nolisés.

**Mr. Eglington:** Monsieur le président, si les membres du comité se demandent pourquoi ils n'ont jamais vu les règlements sur les transporteurs aériens dans toutes les modifications qu'ils voient de temps en temps, c'est parce qu'ils sont encore plus compliqués que les règlements relatifs à l'impôt sur le revenu.

**Le coprésident (M. Baldwin):** C'est une accusation très grave.

Très bien. Passons au DORS/77/684, modifications au règlement concernant les oiseaux migrateurs. On le fait imprimer.

DORS/77-684, Règlement concernant les oiseaux migrateurs—Modification

La lettre de M. Hugh Boyd ci-jointe énonce la position officielle sur le commentaire formulé initialement (également annexé).

Plus on l'examine de près, plus semble étrange cette question de préséance entre l'accord de la Baie James et le régime de la Convention concernant les oiseaux migrateurs (Loi relative à la Convention concernant les oiseaux migrateurs).

1. Si l'accord de la Baie James est selon les termes mêmes de la loi sur l'accord de la Baie James, régi par le régime concernant les oiseaux migrateurs, le nouvel article 37 du Règlement paraît inutile.

2. (i) Si l'accord de la Baie James, en vertu de la Loi sur l'accord de la Baie James, l'emporte sur le régime concernant les oiseaux migrateurs, le nouvel article 37 semble alors *ultra vires* et devrait être abrogé.

(ii) Même si c'est le cas, l'accord de la Baie James lui-même semble donner au régime concernant les oiseaux migrateurs préséance sur les nouveaux droits établis par l'accord.

Par conséquent, peu importe la présence ou la validité de l'article 37. On se demande même pourquoi il existe.

Pour affirmer que l'accord de la Baie James lui-même, qu'il prévaille légalement ou non sur les autres lois, est soumis au régime concernant les oiseaux migrateurs et en assure l'application, on se fonde sur les alinéas suivants de l'accord:

24.3.10 Sous réserve des règles de conservation établies en conformité avec le présent chapitre, toute restriction figurant dans la Loi sur la Convention concernant les

## [Text]

Canada respecting the Migratory Birds Convention referred to in Sub-Section 24.14 and any other exceptions specified in this Section, the Native people shall have the right to harvest at all times of the year.

**24.14.1** The Hunting, Fishing and Trapping Regime established by and in accordance with this Section shall apply to migratory birds and marine mammals.

**24.14.2** Within its responsibility for the management of migratory bird populations, Canada shall forthwith upon the execution of the Agreement endeavor to obtain a modification or amendment to the Migratory Birds Convention and/or to the application of the said Convention in and to the Territory or to the Native people in the Territory to eliminate to the extent possible all conflicts with the Hunting, Fishing and Trapping Regime established by and in accordance with this Section and in particular, subject to the principle of conservation, to eliminate to the extent possible any conflict with the right of the Native people to harvest at all times of the year all species of wild fauna except species requiring complete protection from time to time within the Territory to ensure the continued existence of such species or a population thereof.

**24.14.3** Subject to paragraphs 24.14.1 and 24.14.2 Canada shall forthwith upon the execution of the Agreement take all reasonable measures to modify or amend any particular provisions of the Migratory Birds Convention Act (R.S.C. 1970, c. M-12) or the Regulations pursuant thereto which conflict or are incompatible with the Hunting, Fishing and Trapping Regime established by and in accordance with this Section.

Section 24.14.7 of the Agreement, referred to by Mr. Boyd, is the companion to section 24.14.6. The two sections read as follow:

**24.14.6** Nothing in the Agreement and in particular in this Section of the Agreement shall be construed as constituting recognition by the Native parties of the application to them of article 2 of the Migratory Birds Convention or the Migratory Birds Convention Act (R.S.C. 1970, c. M-12) or any other legislation in so far as such legislation incorporates or refers to the said article 2.

**24.14.7** Nothing in the Agreement and in particular this Section of the Agreement shall be construed as constituting recognition by Canada that article 2 of the Migratory Birds Convention Act (R.S.C. 1970, c. M-12) or any other legislation insofar as such legislation incorporates or refers to the said article 2 does not apply to the Native people, it being the position of Canada, that on the contrary, the said Convention and the said Act do apply to the Native people. Subject to the provisions of the Agreement the James Bay Crees and the Inuit of Québec

## [Translation]

oiseaux migrateurs et ses règlements, des engagements du Canada quant à la Convention concernant les oiseaux migrateurs dont il est fait état à l'article 24.14 et sous réserve de toute autre exception expressément mentionnée dans le présent chapitre, les autochtones ont le droit d'exploitation à toutes les époques de l'année.

**24.14.1** Le régime de chasse, de pêche et de trappage institué conformément aux dispositions du présent chapitre s'applique aux oiseaux migrateurs et aux mammifères marins.

**24.14.2** Dans le cadre de ses responsabilités quant à la région des oiseaux migrateurs, le Canada doit s'efforcer, aussitôt après la signature de la Convention, d'obtenir une modification ou un amendement de la Convention concernant les oiseaux migrateurs, ou de l'application de ladite Convention, ou les deux, dans le cas du Territoire ou des autochtones qui s'y trouvent, afin d'éliminer dans la mesure du possible toutes les incompatibilités existant entre la Convention et le régime de chasse, de pêche et de trappage, institué par le présent chapitre et en conformité avec lui en particulier, sous réserve du principe de la conservation, afin d'éliminer dans la mesure du possible toute incompatibilité avec le droit qu'ont les autochtones d'exploiter pendant toute l'année toutes les espèces de la faune sauvage, sauf celles qu'il est à l'occasion nécessaire de protéger dans le Territoire pour en assurer la survie ou assurer celle d'une population de ces espèces.

**24.14.3** Sous réserve des dispositions des alinéas 24.14.1 et 24.14.2, à la signature de la Convention, le Canada prend immédiatement toutes les mesures raisonnables pour modifier ou amender toute disposition particulière de la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs (S.C.R. 1970, ch. M-12) ou des règlements en découlant, qui serait contraire au régime de chasse, de pêche et de trappage, institué par le présent chapitre et en conformité avec lui ou incompatible avec ce régime.

L'article 24.14.7 de l'accord, auquel a fait allusion M. Boyd, est pendant de l'article 24.14.6. Les deux articles se lisent comme suit:

**24.14.6** Rien dans la présente Convention et en particulier dans le présent chapitre de la Convention ne peut être interprété comme la reconnaissance par les parties autochtones de leur assujettissement à l'article 2 de la Convention concernant les oiseaux migrateurs (S.C.R. 1970, chap. M-12), ou à aucune autre loi pour autant que ladite loi incorpore ledit article 2 ou s'y réfère.

**24.14.7** La Convention et particulièrement le présent chapitre ne peuvent en aucune façon être interprétés comme constituant la reconnaissance par le Canada que l'article 2 de la loi relative à la Convention concernant les oiseaux migrateurs (R.S.C. 1970, c. M-12) ou toute autre loi pour autant que cette loi incorpore ledit article 2 ou s'y réfère, ne s'applique pas aux autochtones, étant entendu que le Canada considère au contraire que ladite Convention et ladite loi s'appliquent à eux. Sous réserve des dispositions de la présente Convention, les Cris de la Baie

## [Texte]

may avail themselves of any right or recourses, if any, in respect to migratory birds which they may have after the coming into force of the Agreement.

Correspondence with the Department of Indian and Northern Affairs is attached.

5 July 1978

Mr. G. C. Eglington

Standing Joint Committee of the

Senate and of the House of Commons  
on Regulations and other Statutory instruments

c/o The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Re: SOR/77-684, Migratory Birds Regulations,  
amendment

Dear Mr. Eglington:

Thank you for the Comment on Section 37. The question whether the James Bay and Northern Quebec Agreement is to have effect as if enacted in the James Bay and Northern Quebec Native Claims Settlement Act is crucial. In introducing Section 37 of the Regulations made under the Migratory Birds Convention Act—in response to a request from the James Bay Co-ordinating committee—this Department was influenced by the language of Section 24.14.7 of the Agreement, maintaining the position of Canada that the Migratory Birds Convention and Act do apply to the Native peoples. It is disconcerting to find Section 8 of the Native Claims Settlement Act seemingly in conflict with the position maintained by Canada at the time of signing the Agreement, as expressed in several places in Section 24.14. As you note, if the Native Claims Settlement Act must prevail, Canada is thereby in breach of its obligations under international law.

Yours sincerely,

H. Boyd  
Director  
Migratory Birds Branch

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** You have commentary of counsel on a letter dated July 5 from Mr. Boyd of the Migratory Birds Branch to Mr. Eglington. I think this is a case involving a discrepancy between the James Bay Agreement and the Migratory Birds Act and there has been some discussion before us. Any comment from members of the Committee?

**Mr. Eglington:** Well, Mr. Chairman, the upshot of it is that the regulation is not ultra vires. It may be redundant but it is simply reflecting the situation. The James Bay Agreement and the act were carefully drafted obviously to mean all things to all men. Birds were left safe, the native people were given certain assurances which were totally circular or appear to be circular and the Government of Canada's legal position was

## [Traduction]

James et les Inuit du Québec peuvent se prévaloir de tout droit ou recours qu'ils pourraient avoir quant aux oiseaux migrateurs, après l'entrée en vigueur de la Convention.

Nous vous faisons également parvenir la correspondance échangée avec le ministère des Affaires indiennes et du Nord.

Le 5 juillet 1978

Monsieur G. C. Eglington

Comité mixte permanent du

Sénat et de la Chambre des communes  
des règlements et autres textes réglementaires

Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Objet: DORS/77-684, Règlement concernant les oiseaux migrateurs—Modification

Monsieur,

J'accuse réception de vos observations sur l'article 37. Il importe au plus haut point de savoir si l'accord sur la Baie James et le Nord québécois a la même portée que s'il avait été adopté dans le cadre de la James Bay and Northern Quebec Native Claims Settlement Act. En présentant l'article 37 du Règlement édicté conformément à la Loi relative à la Convention concernant les oiseaux migrateurs—à la demande du Comité de coordination de la Baie James—le Ministère a été influencé par le libellé de l'article 24.14.7 de l'accord, qui maintient la position du Canada selon laquelle la Loi et la Convention concernant les oiseaux migrateurs s'appliquent aux autochtones. Il est déconcertant de constater que l'article 8 de la Native Claims Settlement Act semble entrer en conflit avec la position arrêtée par le Canada lors de la signature de l'accord et exprimée en maints endroits dans l'article 24.14. Comme vous l'avez fait observer, si la Native Claims Settlement Act doit prévaloir, le Canada viole alors ses obligations découlant du droit international.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le directeur,  
Direction des oiseaux migrateurs  
H. Boyd

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il s'agit du commentaire d'un conseiller au sujet d'une lettre du 5 juillet de M. Boyd, de la Direction des oiseaux migrateurs, à M. Eglington. Il s'agit d'un anomalie entre l'accord de James Bay et la Loi sur les oiseaux migrateurs, dont on a déjà discuté. Les membres du comité ont-ils des observations à faire?

**M. Eglington:** Monsieur le président, il semble bien que le règlement n'est pas ultra vires. Il est peut-être superflu, mais il ne fait que refléter la situation. L'accord de la Baie James et la loi ont été rédigés avec beaucoup de soin, afin de répondre aux besoins de tous. Les oiseaux sont protégés, les autochtones ont eu certaines assurances, ce qui ne veut absolument rien dire, ou plutôt semble ne vouloir rien dire, le gouvernement du

## [Text]

maintained. A new convention may or may not be negotiated, but . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** In the meantime the Migratory Birds Convention Act under the lame duck case has . . .

**Mr. Eglington:** Well, I do not think the lame duck case has much to do with it. It is . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** No, but what I mean is—No, no . . .

**Mr. Eglington:** It is the very terms of this agreement which make the convention and the act prevail over the hunting rights of native people.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** But the decision of the Supreme Court gives a very considerable supremacy to the Migratory Birds Convention Act. In the meantime, the dispute here is as to whether or not the government's agreement is in contravention of that particular legislation. Is that the . . .

**Mr. Eglington:** I am not sure that that is correct, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** It may be in conflict.

**Mr. Eglington:** The James Bay Agreement Act appeared to say one thing but the, and it made the agreement prevail, or appeared to make the agreement prevail, over the Migratory Birds Convention Act, which of course it could do, but the terms of the agreement itself were such that the Migratory Birds Convention Act, the supremacy of the Migratory Birds Convention Act, is preserved as part of the agreement.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Well, then, I suppose the thing to do is for you to write to the department to see what the relationship is as you have set out in your comment and see what they have to say in response. Is that agreed?

SOR/77-1056—Special Department of Labour Pensionable Service Regulations. There is to be printed a letter from Mlle Mayrand to Dr. LeClair and a letter from LeClair to Mlle Mayrand dated July 7, 1978.

May 31, 1978  
Dr. Maurice LeClair,  
Secretary,  
Treasury Board,  
Place Bell Canada,  
Ottawa K1A 0R5.

Re: SOR/77-1056, Special Department of Labour  
Pensionable Service Regulations

Dear Dr. LeClair

These Regulations were before the Joint Committee on May 11, 1978. It was noted that there is a discrepancy between the French and English versions of Section 3. The French version fails to say that the service provided had to be on a full time basis. The member of sentence "toute période de service

## [Translation]

Canada a maintenant sa position affirmée légalement. On négociera ou non une nouvelle convention, mais . . .

**Le coprésident (M. Baldwin):** Entre-temps, la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs, d'après l'affaire du canard estropié, a . . .

**M. Eglington:** L'affaire du canard estropié n'a rien à voir ici. Il s'agit de . . .

**Le coprésident (M. Baldwin):** Non, je veux dire . . . non . . .

**M. Eglington:** C'est que les termes mêmes de cet accord entérinent les termes de la convention et de la loi sur les droits de chasse des autochtones.

**Le coprésident (M. Baldwin):** La décision de la Cour suprême, toutefois donne une suprématie très importante à la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs. Toutefois, la question est de savoir si oui ou non l'accord du gouvernement va à l'encontre de cette loi.

**M. Eglington:** Je ne suis pas certain que cela soit juste, monsieur le président.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il pourrait y avoir un conflit.

**M. Eglington:** L'accord de la Baie James semble dire une chose, mais il faisait prévaloir ou semblait faire prévaloir l'accord relatif à la Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs, qui est juste, et les termes mêmes de cet accord sont tels que la préséance de la loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs est protégée aux termes de cet accord.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Alors, il faudra que vous écriviez au ministère pour établir quelle est la relation mise en question par votre commentaire, et attendre la réponse. Êtes-vous d'accord?

Nous passons au DORS/77-1056, règlements sur les périodes de service donnant droit à pension (ministère du Travail): On fera imprimer une lettre de M<sup>me</sup> Mayrand au docteur LeClair, et une réponse du docteur LeClair à M<sup>me</sup> Mayrand en date du 7 juillet 1978.

Le 31 mai 1978  
Monsieur Maurice LeClair  
Secrétaire  
Conseil du Trésor  
Place Bell Canada  
Ottawa K1A 0R5

Objet: DORS/77-1056 Règlement sur les périodes de service ouvrant droit à pension (ministère du Travail)

Monsieur,

Le 11 mai 1978, le Comité mixte a étudié ce règlement. On a signalé un écart entre les textes français et anglais de l'article 3. Le texte français ne précise pas que le service assuré doit l'être à plein temps. Le bout de phrase «toute période de

## [Texte]

continue" should probably read like: "toute période exercée en service continu".

Yours sincerely,

L. Myrand

July 7, 1978

Ms. L. Mayrand,  
Standing Joint Committee of the Senate  
and of the House of Commons on  
Regulations and Other Statutory Instruments,  
c/o The Senate,  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Re: SOR/77-1056, Special Department of Labour  
Pensionable Service Regulations

Dear Ms. Mayrand:

I should like to acknowledge receipt of your letter of May 31, 1978 concerning the French version of section 3 of the above-named regulations.

We have examined both the English and French texts, and our feelings are that while "toute période exercée en service continu" is closer to being a word by word translation of the English reference to "any period of service performed by that contributor on a full time basis", the existing French description "toute période de service continue" does already reflect the same conditions as is prescribed by the English text.

However, I would like to thank you for drawing this point to my attention, and we will keep your comments in mind when preparing similar regulations or future amendments to these regulations.

Yours sincerely,

Maurice LeClair

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** That seems to, has that been resolved?

**Miss Mayrand:** No, the thing is that I realise that maybe my letter was not clear enough but I think Dr. LeClair has missed my point. The fact of that little "e" added to the word "continu" makes the period to be continuous, while in fact in English we talk about a period on a full-time basis. So it should be "le service qui est continu", et non pas la période. So in French it comes out as if, as long as it is a continuous period, it could be on a part-time basis. I do not know which version is good. They seem to think that they mean the same. According to me they do not. One talks about full time and the other one does not specify that it is on a full-time basis, and the act ...

**Mr. Baker:** In French?

**Miss Mayrand:** No. The act used "service continu" for full time basis, where here "continu" grammatically speaking, is with the word "period", "période" ...

**Mr. Baker:** "Période".

**Miss Mayrand:** So the period is continuous but the service could be part time or full time.

## [Traduction]

service continue» devrait plutôt se lire: «toute période exercée en service continu».

Veuillez recevoir, monsieur, mes salutations les meilleures.

L. Mayrand

Le 7 juillet 1978

Md. L. Mayrand  
Comité mixte des règlements  
et autres textes réglementaires  
a/s Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Objet: DORS/77-1056 Règlement sur les périodes de service ouvrant droit à pension (ministère du Travail)

Madame,

J'accuse réception de votre lettre du 31 mai dernier visant la version française de l'article 3 du Règlement mentionné ci-dessus.

Nous avons examiné les textes français et anglais. A notre avis, même si «toute période exercée en service continu» ressemble plus à une traduction mot à mot de l'anglais «any period of service performed by that contributor on a full time basis», la description, en français, de «toute période de service continue» évoque déjà la même situation décrite dans le texte anglais.

Toutefois, je tiens à vous remercier d'avoir attiré mon attention sur cette affaire. Nous tiendrons compte de vos observations dans la rédaction de règlements semblables ou dans des modifications éventuelles apportées à ce règlement.

Veuillez agréer, madame, mes hommages respectueux.

Maurice LeClair

**Le coprésident (M. Baldwin):** Apparemment, c'est réglé, alors?

**Mlle Mayrand:** Non, il semble que ma lettre n'ait pas été assez explicite, mais je crois que M. LeClair n'a pas saisi le point que j'ai soulevé. Le fait qu'on ait rajouté un «e» au mot «continu», fait que c'est la période qui est continue et qu'en fait dans la version anglaise, on dit «period on a full-time basis». On devrait donc lire «Le service qui est continu», et non pas la période. Donc, en français il semble qu'on parle d'une période continue qui pourrait être exercée à temps partiel. Je ne sais pas quelle version est la bonne. Le ministère semble penser qu'ils disent la même chose. A mon sens, ce n'est pas juste. Dans un cas on parle de service à temps plein et l'autre ne dit pas que c'est un service à temps plein; et la loi ...

**M. Baker:** Dans la version française?

**Mlle Mayrand:** Non. Dans la loi, on utilise le terme «service continu» pour un travail à plein temps; mais ici, du point de vue grammatical c'est la période qui est «continue» ...

**M. Baker:** «Période».

**Mlle Mayrand:** Donc, c'est la période qui est continue, mais le service pourrait être à temps partiel ou à temps plein.

## [Text]

**Mr. Baker:** I see, I did not understand.

I do now, thank you.

**Miss Mayrand:** So . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It does not mean the same thing at all.

**Miss Mayrand:** So I will write back to them and try to . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** SOR/78-241—Canadian Home Insulation Regulations. To be printed: the commentary from counsel. This has not been before the Committee.

## CANADIAN HOME INSULATION REGULATIONS

Appropriation Act, No. 3, 1977.

P.C. 1978-715

June 16, 1978

The Statutory authority for these Regulations is found in Appropriation Act No. 3, 1977-78 and not in Appropriation Act No. 3, 1977 as the preamble cites. It is especially confusing since both Acts do exist.

These regulations offer another example of a program established under an Appropriation Vote.

C.M.H.C. is to administer a home insulation program in enumerated Provinces, but nothing more is said about the program except that C.M.H.C. is authorized to make a contribution in respect of the program and in accordance with terms and conditions prescribed by the Governor in Council to a person described in the Vote for the purpose also described in the Vote.

It is a good example of what seems a new method of drafting in order to give discretionary powers. Sections 3 and 6 are drafted in mandatory terms and are very clear, but they all include words defined in Section 2 which grant discretion (contribution, application, insulation) and are very clear, but they all include words defined in Section 2 which grant discretion (contribution, application, insulation) and are governed by Section 5 which leaves a critical matter to be prescribed by C.M.H.C. unannounced. The Governor in Council exercised his duty to define family housing units and hostel accommodation and to set maximum amounts of contributions. He also prescribed as a condition that for the family housing unit it be used at the time of the application as a principal residence which is a valid exercise of this power. But very important questions are left to be determined by C.M.H.C. according to criteria not mentioned in the Regulations.

## Sections 3 and 4

These sections state that;

"a) a person who makes an application . . ." application as defined in Section 2 means an application for a contribution in a form specified by the Corporation. Although the Committee has never objected to the sub-delegation of the prescription of a form when it dealt only

## [Translation]

**M. Baker:** Je vois. Je ne comprenais pas.

Je comprends maintenant; merci.

**Mme Mayrand:** Donc . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Cela ne veut pas dire la même chose du tout.

**Mme Mayrand:** J'écrirai donc de nouveau pour essayer . . .

**Le coprésident (M. Baldwin):** Passons au DORS/77-8-241 concernant le règlement sur l'isolation thermique des résidences canadiennes. On fera imprimer le commentaire du conseiller juridique. Le règlement n'a pas encore été étudié par le comité.

## RÈGLEMENT SUR L'ISOLATION THERMIQUE DES RÉSIDENCES CANADIENNES

Loi n° 3 de 1977 portant affectation de crédits

C.P. 1978-715

Le 16 juin 1978

Le pouvoir habilitant pour faire ces règlements se trouve dans la Loi n° 3 de 1977-1978 portant affectation de crédits et non dans la Loi n° 3 de 1977 portant affectation des crédits, comme il est dit dans le préambule. La confusion tient au fait que les deux lois existent.

Ce règlement constitue un autre exemple d'un programme créé en vertu d'une affectation de crédits.

La S.C.H.L. doit gérer un programme d'isolation thermique des résidences dans les provinces mentionnées, mais on ne dit rien de plus au sujet du programme, sauf que la S.C.H.L. est autorisée à faire une contribution au programme, conformément aux termes et conditions prescrits par le gouverneur en conseil, à une personne décrite dans le crédit, sous réserve de l'utilisation prévue dans ce dernier.

C'est un bon exemple de ce qui semble être une nouvelle méthode de rédaction des dispositions conférant des pouvoirs discrétionnaires. Les prescriptions des articles 3 et 6 sont très claires, mais on y utilise des termes définis à l'article 2, conférant des pouvoirs discrétionnaires (contributions, demandes, insulation) et qui sont régis par l'article 5; cependant, ce dernier traite de façon imprécise une question de première importance qui relève de la S.C.H.L. Le gouverneur en conseil a exercé son pouvoir de définir le logement familial et les facilités de logement du type foyer et de fixer le montant maximal des contributions. Il a aussi prescrit que les logements familiaux doivent servir de résidence principale au moment de la demande ce qui constitue un exercice valable de son pouvoir. Mais les questions fondamentales sont laissées à la discréption de la S.C.H.L. et cette dernière doit fonder sa décision sur des critères qui ne sont pas énoncés dans les règlements.

## Articles 3 et 4

Ces articles sont libellés ainsi:

"a) une personne qui présente une demande . . ." Le terme demande, tel que défini à l'article 2 désigne une demande de contribution sous la forme que précise la Société. Bien que le Comité ne se soit jamais opposé à la sous-délégation de l'autorité de prescrire une forme lors-

## [Texte]

with administrative details this case seems different because the Corporation will also specify the "substance" of the application—the information it wants to have. The Regulations are silent even about the types of information that should be put in an application.

b) in respect of a family housing unit or hostel accommodation. We then have to keep subparagraph 5(1)(a) in mind:

(5) "No contribution shall be made . . . unless

- (a) the family housing unit . . . is
- (i) declared by the Corporation to be a unit . . . described in Vote 11a . . .

"Unless . . . is declared by the Corporation" in fact amounts to "unless the Corporation is satisfied". To which the Committee would certainly object and for good reason.

—under the Vote C.M.H.C. is to administer the program (?) and make the contributions in accordance with the terms and conditions set by the Governor in Council . . . For instance, in the case of a family housing unit it would have to meet the conditions set in the definition of a "family housing unit" found in Section 2 of the Regulations and also the conditions related to the building as set by paragraph (a) of Vote 11a. C.M.H.C. being the administrator, it would be normal to assume that it would make the determination that these conditions have been met. Why then is it necessary that C.M.H.C. declare to itself that some conditions have been met?

This appears to be another attempt to prevent review by the Courts.

(c) . . . a contribution in an amount equal to two thirds of the cost of the insulation material purchased.

1. —"Insulation material" is defined in Section 2 as meaning "material that is acceptable to the Corporation for the purpose of insulating against heat loss".

The most important aspect of this program is therefore left to the discretion of C.M.H.C. which does not even seem to have to set down its guidelines or criteria. This discretion is especially questionable because the contribution is to be calculated on the cost of the material purchased. Is there any way for a person who wants to benefit from the contribution program to find out before the purchase if the material will be acceptable?

The last paragraph of Vote 11a specifically provides for the defining of expressions of which "insulation material" is not one, but it certainly cannot be interpreted as giving the Governor in Council power to leave it to the discretion of C.M.H.C.

## Section 5

It is not known why the Governor in Council took the trouble to repeat in 5(a)(ii) the exact wording found in paragraphs (a) and (b) of Vote 11a without giving more precision and in omitting the statutory date limit of September

## [Traduction]

qu'elle ne doit contenir que des détails d'ordre administratif, il estime devoir le faire dans ce cas puisque la Société prescrira aussi la «substance» de la demande; c'est-à-dire quels renseignements elle veut obtenir. Le Règlement ne mentionne même pas quel genre de renseignements doivent être fournis dans la demande.

b) à l'égard du logement familial ou des facilités de logement du type foyer. Nous devons garder en tête l'alinéa 5(1)a):

(5) «Aucune contribution ne doit être versée . . . à moins que

- (a) le logement familial . . . ne soient
- (i) déclarés par la Société comme étant un logement . . . décrits dans le crédit 11a . . .

«A moins . . . déclarés par la Société» en fait signifie «à moins que la Société ne soit satisfaite». Ce à quoi le comité s'opposerait certainement et pour cause.

—En vertu du vote, la S.C.H.L. doit administrer le programme (?) et faire des contributions conformément aux conditions énoncées par le gouverneur en conseil. Par exemple, le logement familial, doit correspondre aux conditions énoncées dans la définition de «logement familial» à l'article 2 du Règlement et aux conditions portant sur l'immeuble telles qu'énoncées à l'alinéa a) du vote 11a. La S.C.H.L. étant l'administrateur, il serait normal de croire qu'elle doit décider si oui ou non les conditions ont été respectées. Pourquoi donc a-t-il été nécessaire que la S.C.H.L. s'affirme à elle-même que certaines des conditions ont été respectées?

Cela semble une autre tentative pour empêcher le recours devant les tribunaux.

(c) . . . une contribution égale aux deux tiers du coût du matériau d'isolation qu'elle a acheté.

1. —«Matériau d'isolation» est défini à l'article 2 comme suit: «désigne un matériau qui est acceptable à la Société aux fins d'isoler contre la déperdition de la chaleur».

Le plus important aspect de ce programme est donc laissé à la discrétion de la S.C.H.L. qui ne semble même pas devoir énoncer ses lignes directrices ou ses critères. Ce pouvoir discrétionnaire est douteux, surtout parce que la contribution doit être calculée en fonction du coût du matériau acheté. Une personne qui veut profiter du programme de contribution a-t-elle le moyen de savoir, avant l'achat, si le matériau sera acceptable?

Le dernier paragraphe du crédit 11a définit explicitement des expressions où l'on ne trouve pas «matériau d'isolation», mais manifestement cela ne devrait pas être interprété comme conférant au gouverneur en conseil le pouvoir de laisser la décision à la discréption de la S.C.H.L.

## Article 5

On ne sait pas pourquoi le gouverneur en conseil a pris la peine de répéter au sous-alinéa 5a) (ii) le libellé intégral des alinéas a) et b) du crédit 11a, sans donner de plus amples précisions et en omettant de préciser la date limite statutaire

**[Text]**

1, 1977. Dates may not have to be set by C.M.H.C. by statutory instrument but the Governor in Council could have required C.M.H.C. to let the public know in one prescribed and published way or another.

**Section 6**

It is difficult to see what connection exists between the National Housing Act and Vote 11a.

C.M.H.C. has under Section 34.11 of the National Housing Act a discretion to forgive the payment of an amount of a loan if it is satisfied that this amount has been used for the repair and rehabilitation of the family unit. What Section 6 is saying is that when that discretion has been exercised and an amount has been forgiven, the person who benefitted from this remittance cannot get a contribution for home insulation. The terms and conditions prescribed by the Governor in Council should not include collateral consideration. If at least, the forgiveness of payments had had anything to do with home insulation improvements.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Any comment from the Committee? If not, I will ask counsel . . .

• 1215

**Mr. Baker:** Is this a dollar item.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** It is one of the items coming under the estimates.

Is there any comment?

**Miss Mayrand:** There is a typographical error on the front page "as a condition". It is in the fourth paragraph. He also prescribed as a condition, "that" should be put after "you".

**An hon. Member:** That is on what line?

**Miss Mayrand:** You know where it is almost on the line in the middle of the front page. He also prescribes as a condition for the family unit that it be used.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** "that" has got misplaced.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I suggest we should write to the department involved and ask for their justification why they have attempted to do this.

**Miss Mayrand:** In fact, the growth has been used to create a fabulous program with all kinds of discretion left to CHMC to prescribe.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** It was not even a discretion not granted by statute; it is discretion not granted in a vote in an estimate.

Food and Drug Regulations, SOR/78-403. Not previously before the Committee. Commentary to be printed.

**[Translation]**

du 1<sup>er</sup> septembre 1977. Il se peut que la S.C.H.L. n'aie pas à préciser de date par l'adoption de textes réglementaires mais le gouverneur en conseil aurait dû demander à la S.C.H.L. d'aviser le public, soit par un texte réglementaire, soit par un texte publié.

**Article 6**

Il est difficile de discerner le lien entre la Loi nationale sur l'habitation et le crédit 11a.

La S.C.H.L. a, en vertu de l'article 34.11 de la Loi nationale sur l'habitation, le pouvoir discrétionnaire d'accorder une remise gracieuse de remboursement du prêt s'il est prouvé, à sa satisfaction, que la somme a été utilisée pour la réparation ou la réfection d'un logement familial. Ce que l'article 6 dit, en fait, c'est que lorsque le pouvoir discrétionnaire a été exercé et qu'une remise gracieuse a été accordée, la personne qui a profité de cette remise ne peut pas obtenir une contribution pour l'isolation thermique de sa résidence.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Les membres du comité ont-ils des observations? Sinon, je vais demander au conseiller . . .

**M. Baker:** Il s'agit d'un crédit de \$1.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il s'agit d'un des crédits du budget.

Avez-vous des commentaires?

**Mlle Mayrand:** Il y a une erreur typographique sur la première page de la version anglaise, au quatrième paragraphe, après les mots «as a condition» le mot «that» devrait venir après «ou».

**Une voix:** A quelle ligne?

**Mlle Mayrand:** C'est à peu près au milieu de la première page. La phrase se lit comme suit «it is also prescribed as a condition that for the family unit that it be used».

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le mot «that» est mal placé.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il faudrait je crois, écrire au ministère pour qu'il justifie cette mesure.

**Mlle Mayrand:** En réalité, ce fut utilisé pour créer un programme extraordinaire comportant toutes sortes de prérogatives laissées au choix de la Société centrale d'hypothèques et de logement.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Ce n'était même pas une prérogative conférée par la loi; elle n'est pas non plus accordée pour un crédit prévu au budget.

Le document DORS/78-403, règlements sur les aliments et drogues, n'a pas encore été présenté au comité. Il faut donc faire imprimer les commentaires.

**[Texte]****FOOD AND DRUG REGULATIONS, AMENDMENT**

Food and Drugs Act

P.C. 1978-1406

August 29, 1978.

Sections 3 and 28 take the action promised on SOR/77-362 and Section 23 takes the action promised on SOR/77-313

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** We simply wanted satisfactory action.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** That action has been taken, yes.

We are back at the Migratory Birds Regulations, amendment, SOR/78-490.

**Mr. Eglinton:** Mr. Chairman, this situation, it appears from Dr. Boyd's letter that what was a rule applicable to everybody before 1971 as the designation of areas in which everyone can use firearms, has now become pure discretion vested actually in the director. The director makes the decision and it rests purely in his discretion whether a permit for the discharge of the firearm will be granted or not.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Something which we disapprove of.

**Mr. Eglinton:** I think, Mr. Chairman that Dr. Boyd could be asked to explain why it is necessary to have that discretion and why some rules could not be made.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Satisfactory? We should print in this regard, the letter dated July 17, 1978 from counsel to Mr. Boyd and the letter July 25 from Mr. Boyd to Mr. Eglinton.

July 17, 1978

H. Boyd, Esq.,  
Director,  
Environmental Management Service,  
17th Floor,  
Place Vincent Massey,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0H3.

Re: SOR/78-490, Migratory Birds Regulations, amendment

Dear Mr. Boyd:

I shall be grateful if you will kindly let me know in what circumstances a permit will be issued by the Chief Game Officer, under the new Section 24(2), for the use of aircraft or firearms for scaring migratory birds away from crops or other property. It will make my presentation of the amendment to the Committee easier if you will also say what instructions, if any, have been issued to the Chief Game Officers to govern or guide them in granting permits as well as the form those instructions take.

With kind regards,

Yours sincerely,

G. C. Eglinton.

**[Traduction]****RÈGLEMENT SUR LES ALIMENTS ET DROGUES—MODIFICATION**

Loi des aliments et drogues

C.P. 1978-1406

Le 29 août 1978

Les articles 3 et 28 prennent les mesures nécessaires promises au DORS/77-362 et l'article 23 les prend pour le DORS/77-313.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous voulions simplement une mesure satisfaisante.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Qu'une mesure soit prise, oui.

Nous revenons à la modification du règlement concernant les oiseaux migrateurs, DORS/78-490.

**Mr. Eglinton:** Monsieur le président, d'après la lettre de M. Boyd, il semble que cette règle s'appliquait à tous avant 1971, que des régions ont été désignées où tout résident pouvait utiliser des armes à feu, et maintenant cette prérogative n'appartient qu'au directeur. Le directeur doit donc prendre la décision et décider si un permis pour l'utilisation des armes à feu sera accordé ou non.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous ne sommes pas d'accord.

**Mr. Eglinton:** Je crois, monsieur le président que nous pourrions demander à M. Boyd d'expliquer pourquoi il est nécessaire d'avoir cette prérogative et pourquoi on ne pourrait pas avoir de règlement.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Êtes-vous satisfait? Nous devons donc faire imprimer la lettre du 17 juillet 1978 que le conseiller a adressée à M. Boyd et la réponse du 25 juillet de M. Boyd à M. Eglinton.

Le 17 juillet 1978

Monsieur H. Boyd  
Directeur  
Gestion de l'Environnement  
17<sup>ème</sup> étage  
Place Vincent Massey  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0H3

Objet: DORS/78-490, Règlement concernant les oiseaux migrateurs—Modification

Monsieur,

Je vous prie de bien vouloir m'indiquer dans quelles circonstances le garde-chasse en chef d'une province délivre des permis en vertu du nouveau paragraphe 24(2), pour l'utilisation d'un avion ou d'armes à feu, pour effaroucher des oiseaux migrateurs, afin qu'ils s'éloignent de cultures ou d'autres biens. Mes propositions au Comité concernant cette modification seraient simplifiées si vous m'indiquiez aussi quelles instructions sont données, le cas échéant aux gardes-chasse en chef pour les orienter ou les guider lorsqu'ils doivent accorder des permis, de même que la présentation de ces instructions.

Je vous en remercie d'avance, et vous prie d'agrérer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglinton

## [Text]

25 July 1978

Mr. G. C. Eglinton,  
Standing Joint Committee of the Senate  
and of the House of Commons,  
on Regulations and other Statutory  
Instruments  
c/o The Senate,  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Re: SOR/78-490, Migratory Birds Regulations,  
amendment

Dear Mr. Eglinton:

Thank you for your comments pertaining to Section 24(2). This section was amended because of changing circumstances to include the use of an aircraft. The Chief Game Officer of a province, with the concurrence of the Director, has been able to issue a permit to use a firearm for the purpose of scaring migratory birds that are causing or likely to cause damage to crops or other property since 1971. Prior to that time and since 1953, the Chief Game Officer had been authorized to designate areas in the province in which any resident could use firearms to scare migratory birds. You will note that the Director's concurrence had not been necessary during the 1953 to 1970 period and the permission applied to all residents.

Rather than issue instructions or guidelines, the onus is on the Chief Game Officer to ask for and receive the concurrence of the Director. If the Director is not satisfied that the need for the permit exists, the concurrence will not be given.

Yours sincerely,

H. Boyd  
Director  
Migratory Birds Branch

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** SOR/78-497, Prince Rupert Terminal Tariff By-law not before the Committee, to be printed with the commentary of counsel.

#### PRINCE RUPERT TERMINAL TARIFF BY-LAW

National Harbours Board Act  
P.C. 1978-1816

July 17, 1978

*Criteria 1:15*

#### 1. Section 7(1)

This subsection perpetuates the 1½% per 30 days charge which the Committee has questioned on the ground of *vires*.

## [Translation]

Le 25 juillet 1978  
Monsieur G. C. Eglinton  
Conseiller  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires  
Le Sénat  
Édifice Victoria, Pièce 314  
Édifices du Parlement  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Objet: DORS/78-490, Règlement concernant les oiseaux  
migrateurs—Modification

Monsieur,

Je vous remercie pour vos remarques concernant le paragraphe 24(2). En raison de nouvelles circonstances, cette disposition a été modifiée pour inclure l'utilisation d'un avion depuis 1971, avec l'assentiment du Directeur, le garde-chasse en chef d'une province peut délivrer des permis autorisant l'utilisation d'une arme à feu pour effaroucher des oiseaux migrateurs qui causent ou risquent de causer des dégâts aux cultures ou à d'autres biens. Auparavant, et depuis 1953, le garde-chasse en chef avait l'autorisation de désigner certaines régions de la province où tout résident pouvait utiliser des armes à feux pour effaroucher des oiseaux migrateurs. Vous constaterez qu'entre 1953 et 1979 l'assentiment du Directeur n'était pas nécessaire, et que l'autorisation visait tous les résidents.

Plutôt que de publier des instructions ou des directives au sujet des permis, on confie au garde-chasse en chef le soin de demander l'assentiment du Directeur. Si ce dernier n'est pas convaincu de la nécessité du permis, il refusera de l'accorder.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le directeur  
Direction des oiseaux migrateurs  
H. Boyd

**Le coprésident (M. Baldwin):** Le document DORS/78-497, tarif des droits de terminal de Prince-Rupert n'a pas été présenté précédemment, il doit donc être imprimé de même que les commentaires du conseiller.

TARIF DES DROITS DE TERMINAL DE PRINCE RUPERT

Loi sur le Conseil des ports nationaux  
C.P. 1978-1816

Le 17 juillet 1978

Critère 1:15

#### 1. Paragraphe 7(1)

Ce paragraphe maintient le droit supplémentaire d'un et demi pour cent par période de 30 jours, dont le comité a mis en doute la légalité.

**[Texte]****2. Section 13**

Subsection 2 seems to destroy subsection 1 which only applies to goods that are on Board property.

**3. Section 15**

The words "in the opinion of" are unnecessary and may be oppressive in application as extra expense for the owner may result.

4. Provisions such as Section 17(3) point up the need for the amendment of Section 14 of the enabling Act which speaks of "tolls". The charge quite sensibly provided for by this subsection is not a "toll".

5. Section 20 has been drawn in such a way as to accommodate the objections raised by the Committee to the complete exclusion of liability in earlier by-laws under Section 14 of the National Harbours Board Act. It should be noted, however, that paragraph (1)(b)(i) provides for a very short limitation permit and that paragraph (1)(a) operates to exclude liability in any situation of contributory negligence. Subsection (4) preserves immunity in the case of vessels, floats, etc.

**6. Section 36(a)**

This provision has been drafted in such a way as to make the Board's opinion an essential part of the definition of a vessel not subject to berthing charges. One wonders why the Board's opinion of the "type or design" of the vessel should govern rather than the purpose for which the vessel is actually being used.

**7. Section 37**

The French version seems defective in its use of "une longueur réglementaire" for "a registered length". The Committee made the same comment on SOR/76-214 Windsor Harbour Wharf By-law, amendment, and letters were sent to the Department to that effect.

**8. Section 44**

The word "surestaries" in the French version has been improperly used and is inconsistent with the expression found in Section 42 which defines "demurrage charge".

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** There are a number of short objections and comments made by counsel, eight of them altogether. Do you think these are issues which you could take up with them?

**Mr. Eglington:** One and six—it has already been decided to cover those in the next general report in respect to other by-laws, and actually point number four was covered in the last general report but could be dealt with again.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Oh yes, I remember that one, yes. The rest of them . . .

**Mr. Eglington:** We will take up the others.

**[Traduction]****2. Article 13**

Le paragraphe 13(2) semble anéantir la portée du paragraphe 13(1) qui ne s'applique qu'aux marchandises se trouvant sur la propriété du Conseil.

**3. Article 15**

Le mot «estime» («in the opinion of») est inutile et pourrait se révéler coercitif dans son application car il pourrait entraîner des frais supplémentaires pour le propriétaire.

4. Des dispositions telles que le paragraphe 17(3) soulignent la nécessité de modifier l'article 14 de la loi habilitante, qui parle de «droits». Les frais prévus dans ce paragraphe ne sont pas des «droits».

5. L'article 20 a été rédigé de façon à répondre aux objections soulevées par le Comité quant à l'absence totale de responsabilité dans le règlement établi précédemment en vertu de l'article 14 de la Loi sur le Conseil des ports nationaux. On remarquera cependant que le sous-alinéa 20(1)b)(i) prévoit un délai très court et que l'alinéa 20(1)a) supprime toute responsabilité du Conseil en cas de négligence de la part de la victime. Le paragraphe (4) préserve l'immunité du Conseil dans le cas des navires, radeaux, etc.

**6. Alinéa 39(a)**

Cette disposition a été rédigée de façon à faire de l'avis du Conseil un élément essentiel dans la définition des navires exemptés des droits d'amarrage. On se demande pourquoi c'est l'avis du Conseil quant au «type ou modèle» de navire qui est décisif, et non le but dans lequel le navire est effectivement utilisé.

**7. Article 37**

La version française de cet article semble fautive dans la mesure où elle utilise la formule «une longueur réglementaire» pour «a registered length». Le Comité a fait le même commentaire à propos du DORS/76-214, Règlement sur le quai du port de Windsor—modification, et des lettres ont été envoyées au ministère à cet effet.

**8. Article 44**

Le mot «surestaries» de la version française est utilisé incorrectement et ne correspond pas à l'expression utilisée à l'article 42, à savoir «droit de séjour», pour traduire «demurrage charge».

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous avons un certain nombre d'autres objections et de commentaires du conseiller, huit en tout. Croyez-vous devoir soulever ces questions auprès des responsables?

**M. Eglington:** Il a déjà été décidé de relever les paragraphes 1 et 6 par rapport au règlement lors du prochain rapport général, le paragraphe 4 a déjà été mentionné dans le dernier rapport général, mais nous pourrions en reparler de nouveau.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Ah oui, je me souviens très bien de celui-là. Pour ce qui est du reste . . .

**M. Eglington:** Nous allons les mentionner.

## [Text]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** We will take up the others, right.

SOR/78-581, Special Aviation Events Safety Order, amendment not previously before the Committee. Am I on the right number?

Print the commentary.

**SPECIAL AVIATION EVENTS SAFETY ORDER**, amendment

Aeronautics Act

October 25, 1978

This amendment re-enacts the French text of section 3 as desired by the Committee and promised by Air Counsel.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Problem solved on this one.

SOR/78-598, Prairie Grain Advance Payments Regulations, amendment not previously before the Committee. Print the commentary and problem solved also.

**PRAIRIE GRAIN ADVANCE PAYMENTS REGULATIONS**, amendment

Prairie Grain Advance Payments Act

P.C. 1978-2360

October 16, 1978

The new Form AR-A prescribed by this amendment places the user's fee notation in a suitable position in a box at the top right-hand corner, as agreed with the Canadian Wheat Board.

• 1220

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** SOR/78-636, Veterans Treatment Regulations amendment, not previously before the Committee. Print the commentary.

**VETERANS TREATMENT REGULATIONS**, amendment

Department of Veterans Affairs Act

P.C. 1978-2525

October 16, 1978

1. This amendment removes subjective tests, to which the Committee objected, from sections 2(1)(f) (iv), (v) and (vii) and 43(8) (c) of the Regulations. The tests in each case are now cast in objective terms, references to "the opinion of the Department", "the satisfaction of the Commission or the Department" and "evidence satisfactory to the Department" having been deleted.

2. The amendment also revokes section 33(4) of the Regulations, as made by SOR/76-794, which provided for a deduction of up to \$15.00 a month from a disability pension while the pensioner was an inpatient. The Committee had objected to this provision as harsh and the Minister had promised to seek recommendations for change.

## [Translation]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Très bien.

DORS/78-581, ordonnant sur la sécurité (manifestations spéciales) modification qui n'a pas déjà été présentée au comité. S'agit-il du bon document?

Il faut faire imprimer le commentaire.

**ORDONNANCE SUR LA SÉCURITÉ AÉRONAUTIQUE (MANIFESTATION SPÉCIALE)—modification**

Loi sur l'aéronautique

Le 25 octobre 1978

Cette modification remet en vigueur le texte français de l'article 3, ainsi que l'a demandé le comité et que l'a promis le conseiller juridique du ministère.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Le problème est résolu pour celui-ci.

DORS/78-598, règlements sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies, modification qui n'a pas encore été présentée au comité. Il faut faire imprimer les commentaires, et le problème sera réglé.

**RÈGLEMENT SUR LES PAIEMENTS ANTICIPÉS POUR LE GRAIN DES PRAIRIES—Modification**

Loi sur les paiements anticipés pour le grain des Prairies

P.C. 1978-2360

16 octobre 1978

En accord avec la Commission canadienne du blé, la nouvelle formule AR-A prévue par cette modification réserve à l'inscription des frais de services une case qui se trouve en haut et à droite de la page.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Le document DORS/78-636, Règlements sur le traitement des anciens combattants, modification qui n'a pas encore été présentée au Comité. Il faut faire imprimer le commentaire.

**RÈGLEMENT SUR LE TRAITEMENT DES ANCIENS COMBATTANTS—Modification**

Loi sur le ministère des Affaires des anciens combattants

C.P. 1978-2525

Le 16 octobre 1978

1. Cette modification supprime, aux sous-alinéas 2(1)f(iv), (v) et (vii) et à l'alinéa 43(8)c du règlement, des critères subjectifs auxquels le Comité s'opposait. Dans chaque cas, les critères sont maintenant décrits en termes objectifs car on a supprimé les expressions de «l'avis du ministère», «à la satisfaction de la Commission ou du ministère» et «une preuve (...) de nature à convaincre le ministère».

2. La modification abroge également le paragraphe 33(4) du règlement, édicté par le DORS/76-794, qui prévoyait une réduction d'une pension d'invalidité pouvant atteindre \$15 par mois pendant que le pensionné était hospitalisé. Le Comité jugeait cette disposition trop dure et le ministre avait promis de recommander qu'on la modifie.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** The new regulations do solve the problems which heretofore existed satisfactorily.

SI/78-146, Gasoline Excise Tax Remission Order. Not before the Committee before, I believe. This has not been before us yet, has it?

Print the commentary.

## GAZOLINE EXCISE TAX REMISSION ORDER

Financial Administration Act  
P.C. 1978-2713

October 19, 1978

A remission order is here being used as a general economic regulator. Whatever may have been the intentions of those who first devised and drafted what is now section 17 of the Financial Administration Act, it has probably been used sufficiently often as a general economic tool for this latest exercise not to be accounted an unusual or unexpected use of power.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Any comment on it? Obviously, Section 17 has been used and abused so many times counsel is of the opinion we cannot do very much about it now.

**Mr. Eglington:** Parliament could always decide that attention should be drawn to it, I suppose.

**Mr. Baker:** You are also *inaudible* but not to the contrary.

**Mr. Eglington:** Something there since 1189.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** There are a large number of the usual regulations in respect of which there is no comment. Unless members of the Committee have been up working diligently overnight and have some suggestions to make, we shall give them the usual treatment.

Finally, before we go there was the commentary on the United Kingdom material and the Australian reports which were brought before us by counsel, for which we give him thanks. Should they be printed as well?

**Mr. Baker:** Yes.

**Mr. Eglington:** One final item, Mr. Chairman. Several weeks ago I was instructed to inquire of Colonel Chassé whether the Privy Council office would bring the new requirements for the printing and presentation of statutory instruments into effect before the consolidation of the regulations. I say this because its date is now so uncertain, and Colonel Chassé has advised that the new requirements will be brought into effect gradually over the next few months and will become mandatory on April 1, with the exception of the footnoting of previous amendments, which will, for administrative reasons, be held back until the consolidation appears. So I think that is eminently satisfactory.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Thank you.

May I say before we disperse, on conclusion of our proceedings for this year I thank my co-chairman, I thank members of the Committee and the staff. We have had a very enjoyable and profitable experience. I will be going to Australia. If I

## [Traduction]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Les nouveaux règlements vont régler de façon satisfaisante les problèmes que nous avions.

Le document TR/78-146, Décret de remise de la taxe d'accise sur l'essence. Nous n'avions pas encore vu ce décret au Comité n'est-ce pas?

Il faut faire imprimer le commentaire.

## DÉCRET DE REMISE DE LA TAXE D'ACCISE SUR L'ESSENCE

Loi sur l'Administration financière  
C.P. 1978-2713

Le 19 octobre 1978

Un décret de remise est utilisé ici comme mesure générale de réglementation de l'économie. Quel que soit l'objectif de ceux qui ont élaboré et rédigé le présent article 17 de la Loi sur l'administration financière, cet article a probablement été suffisamment invoqué comme instrument de réglementation de l'économie, pour que cette dernière mesure ne soit pas considérée comme un exercice inhabituel ou inattendu du pouvoir.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Avez-vous des remarques à faire? Il est évident que l'article 17 a servi bien des fois et qu'on en a même abusé, et le conseiller est d'avis que nous ne pouvons pas faire grande-chose maintenant.

**M. Eglington:** Le Parlement pourrait toujours décider de souligner cette question à l'attention des intéressés, je suppose.

**M. Baker:** Vous êtes également (*inaudible*) mais pas pour le contraire.

**M. Eglington:** Il y a eu quelque chose depuis 1189.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il y a beaucoup de règlements ordinaires pour lesquels nous n'avons pas de commentaire. A moins que les membres du Comité n'aient fait diligence et travaillé toute la nuit afin de proposer quelque chose, nous allons les traiter de la façon habituelle.

Enfin, avant de terminer, nous avons ce commentaire que le conseiller nous a remis au sujet des documents du Royaume-Uni et des rapports de l'Australie. Nous l'en remercions. Faudrait-il également les faire imprimer?

**M. Baker:** Oui.

**M. Eglington:** Une dernière question, monsieur le président. On m'a demandé il y a plusieurs semaines de m'enquérir auprès du Colonel Chassé si le bureau du conseil privé présentera les nouvelles exigences pour l'impression et la présentation des textes réglementaires avant l'unification des règlements. La date est tout à fait incertaine actuellement et le Colonel Chassé nous a informés que les nouvelles exigences seront mises en vigueur progressivement au cours des prochains mois pour devenir obligatoires le 1<sup>er</sup> avril, à l'exception des renvois mentionnés sur les amendements précédents qui, pour des raisons administratives, seront retardés jusqu'à l'unification. Je crois que c'est on ne peut plus satisfaisant.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je vous remercie.

Avant de nous disperser, et pour terminer nos débats cette année, je tiens à remercier le coprésident, les membres du Comité et le personnel. Notre travail a été très agréable et très profitable. Je m'en vais en Australie et si je décidais de

## [Text]

should decide to come back I will report to you on what I have learned over there. In the meantime, I guess we are not going to get a quorum. I hope you will keep in mind the discussion we had at the beginning—Mr. Baker, acting through the House leader's caucus, and Senator Godfrey and my co-chairman, through their particular branch of this parliamentary institution ourselves—so that when we do come back some time in the New Year we may seek to get this motion passed. In the meantime, hopefully the government . . . I understand the government is not at all unhappy about doing something; how far it will go, I do not know. Maybe we will have something.

**Mr. McKinley.**

**Mr. McKinley:** Just before we adjourn, I am interested in this Canada Council thing. Are we going to take any action on that?

**Senator Godfrey:** I am going to write them a letter and just ask them to . . .

**Mr. McKinley:** On behalf of the Committee?

**Senator Godfrey:** No, on behalf of myself.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Counsel is going to write, too.

**Senator Godfrey:** I will ask them on behalf of being a senator and see what happens. You can ask them on behalf of the Committee.

**Mr. Eglington:** I also want to take up this confidential legal project.

**Senator Godfrey:** From the general freedom of information point of view I think it denies . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mr. Baker.

**Mr. Baker:** Before we leave, did I understand that we were in fact going to print, as part of these proceedings, the first and second special reports from the joint committee on statutory instruments in the U.K.?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes.

**Mr. Baker:** That is going on the record then.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes, and the Australian report.

**Mr. Baker:** The Australian one as well. All right.

**Mr. Eglington:** The report is only in one language.

**Mr. Baker:** Yes, all right.

Now the second thing I wanted to ask you. You are going to Australia . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Right.

**Mr. Baker:** . . . and I know that you will be looking at this matter there. When are you going to be returning so that I might have a chat with you about consulting with the government House leader?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I think about February 9 or 10. I have a seminar in New Zealand and one in Australia, and as soon as those are finished I intend to come back, pausing only to see if a statutory instruments committee is operating in Fiji and in Honolulu.

## [Translation]

revenir, je vous ferai rapport de ce que j'ai appris là-bas. Dans l'intervalle, je ne crois pas que nous ayons quorum, et j'espère que vous vous souviendrez de la discussion que nous avons eue au début. M. Baker, agissant au nom du caucus du leader de la Chambre, le sénateur Godfrey et mon coprésident pour la direction de ces institutions parlementaires, j'espère donc qu'au retour, au début de la nouvelle année, nous pourrons faire adopter la motion. Pour le moment, j'espère que le gouvernement . . . je crois comprendre que le gouvernement n'est pas mécontent du tout d'avoir à faire quelque chose . . . dans quelle mesure agira-t-il, je ne sais pas. Peut-être aurons-nous quelque chose.

Monsieur McKinley.

**Mr. McKinley:** Avant d'ajourner, je m'intéresse à cette question du Conseil des arts. Allons-nous prendre des mesures quelconques?

**Le sénateur Godfrey:** Je vais leur écrire une lettre pour leur demander . . .

**Mr. McKinley:** Au nom du Comité?

**Le sénateur Godfrey:** Non, en mon nom personnel.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Le conseiller va écrire également.

**Le sénateur Godfrey:** Je vais leur écrire à titre de sénateur et je verrai bien ce qui arrivera. Vous pouvez le leur demander au nom du Comité.

**Mr. Eglington:** Je désire également m'occuper de ce projet législatif confidentiel.

**Le sénateur Godfrey:** Du point de vue de la liberté de l'information, je crois que cela nie . . .

**Le coprésident (M. Baldwin):** Monsieur Baker.

**M. Baker:** Avant de partir, je voudrais bien savoir si j'ai bien compris, nous allons faire imprimer en annexe les premier et deuxième rapports spéciaux du Comité mixte des textes réglementaires du Royaume-Uni, est-ce cela?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui.

**M. Baker:** Ce sera donc consigné?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui, de même que le rapport australien.

**M. Baker:** Le rapport australien également, très bien.

**Mr. Eglington:** Ce rapport est dans une langue seulement.

**M. Baker:** Oui, en effet.

J'avais encore quelque chose à vous dire, vous allez partir pour l'Australie . . .

**Le coprésident (M. Baldwin):** C'est cela.

**M. Baker:** . . . et je sais que vous allez vous occuper également de cette question. Quand reviendrez-vous, afin que je puisse vous parler afin de pouvoir consulter le leader du gouvernement?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Vers le 9 ou 10 février. Je dois assister à un colloque en Nouvelle-Zélande, à un autre en Australie et dès que j'aurai terminé j'ai l'intention de revenir, en faisant escale à Fiji et à Honolulu pour voir comment fonctionne le Comité des textes réglementaires.

**[Texte]**

**Mr. Baker:** Yes. I can attest to the fact that it is operating in a rudimentary way in Fiji. It is not operating at all, at least that I could discern, when I was in Hawaii on the way back from Australia.

**Senator Godfrey:** Do not take his word for it. Check it out yourself.

• 1225

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I will report to you because of your association in the Houses and I will of course report to the Committee in full detail—that is, with some reservations.

**Mr. Baker:** Without prejudice.

**[Traduction]**

**M. Baker:** Oui. Je puis vous dire que cela fonctionne de façon très rudimentaire à Fiji. Cela ne marche pas du tout, d'après ce que j'ai pu constater du moins à Hawaï où je me suis arrêté en revenant d'Australie.

**Le sénateur Godfrey:** Ne le croyez pas sur parole, allez voir vous-même.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je vous ferai mon rapport en raison de votre association avec les chambres et je ferai également rapport au comité avec tous les détails... avec certaines réserves, bien sûr.

**M. Baker:** Sans préjuger de quoi que ce soit.







SENATE  
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 6

Thursday, January 25, 1979

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 6

Le jeudi 25 janvier 1979

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des*

# Regulations and other Statutory Instruments

# Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires



Fourth Session of the  
Thirty-ninth Parliament, 1978-79

Quatrième session de la  
trentième législature, 1978-1979

STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY  
INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators:

Asselin	Godfrey
Forsey	Lafond

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Baker ( <i>Grenville-Carleton</i> )	Brewin
Baldwin	Daudlin
Béchard	Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÉGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Marshall	Yuzyk
Riley	

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

Holt (Mrs.)	Leblanc ( <i>Laurier</i> )
Joyal	McKinley
Lambert ( <i>Bellechasse</i> )	Robinson

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

THURSDAY, JANUARY 25, 1979

(7)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:08 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, Senator Eugene A. Forsey presiding.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Riley.

*Representing the House of Commons:* Mr. Béchard, Holt (Mrs.) and Mr. McKinley.

*In attendance:* Mr. G. C. Eglington and Miss Mayrand Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, November 23, 1978, Issue No. 1.*)

The Committee considered SOR/77-608 Feeds Regulations, amendment, SOR/77-325 Meat Inspection Regulations, amendment, SOR/76-272, SOR/76-292, SOR/76-457, SI/76-50, SI/76-53, SI/76-54, SI/76-56, SI/76-67 Milk and Cream Marketing Levies Order (Feb. 17/77), SOR/77-791 Bluefin Sport Fishery Regulations, amendment, SOR/77-602 Northwest Territories Fishery Regulations, amendment, SOR/78-33 Pacific Terminal Tariff By-law, amendment.

On SOR/78-415 Canada Cycle and Motor Company Limited Enterprise Development Regulations,

*It was agreed*,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Industry Trade and Commerce with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/78-428, SOR/78-524, SOR/78-628 Parole Regulations, and amendments, SOR/78-494 National Parole Board Rules.

On SOR/78-558 National Harbours Board Operating By-law, amendment.

*It was agreed*,—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the National Harbours Board with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SOR/78-594 Public Service Health Insurance Regulations, revocation.

SOR/78-632—Vancouver Crane Tariff, amendment

SOR/78-633—Vancouver Heavy-Lift Crane Tariff, amendment

SOR/78-777—Quebec Electricity Service By-law, amendment

SOR/78-352—Prince Rupert Passenger Tariff By-law

**PROCÈS-VERBAL**

LE JEUDI 25 JANVIER 1979

(7)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 08, sous la présidence du sénateur Eugene A. Forsey (coprésident).

*Membres du Comité présents:*

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Riley.

*Représentant la Chambre des communes:* M. Béchard, Holt (Mme) et M. McKinley.

*Aussi présents:* M. G. C. Eglington et M<sup>e</sup> Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972 c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 23 novembre 1978, Fascicule n° 1.*)

Le Comité étudie les DORS/77-608—Règlement sur les aliments du bétail—Modification, DORS/77-325—Règlement sur l'inspection des viandes—Modification, DORS/76-272, DORS/76-292, DORS/76-457, TR/76-50, TR/76-53, TR/76-54, TR/76-56, TR/76-67, Ordonnances sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait ou de la crème, DORS/77-791—Règlement de pêche sportive du thon rouge—Modification, DORS/77-602—Règlement de pêche des territoires du Nord-Ouest—Modification, DORS/78-33—Tarif des droits de terminal du Pacifique—Modification.

DORS/78-415—Règlement sur l'expansion des entreprises Canada Cycle and Motor Company Limited,

*Il est convenu*,—Que les conseillers du Comité communiquent de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Industrie et du Commerce concernant certains commentaires du Comité.

Le Comité étudie les DORS/78-428, DORS/78-524, DORS/78-628—Règlement sur la libération conditionnelle de détenus, et Modifications, le DORS/78-494—Règles de la Commission des libérations conditionnelles.

DORS/78-558—Règlement d'exploitation du Conseil des ports nationaux—Modification.

*Il est convenu*,—Que les conseillers du Comité communiquent de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du Conseil des ports nationaux concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie les DORS/78-594—Règlement sur l'assurance-maladie de la Fonction publique—Abrogation.

DORS/78-632—Tarif des droits de grue de Vancouver—Modification

DORS/78-633—Tarif des droits de levage d'objets lourds pour la grue de Vancouver—Modification

DORS/78-777—Tarif du service d'électricité du Québec—Modification

DORS/78-352—Tarif des droits d'accostage (*Prince Rupert*)

SOR/78-353—Berthage, Buoyage and Anchorage Charges Tariff By-law, amendment	DORS/78-353—Tarif des droits d'amarrage, de corps-mort et de mouillage—Modification
SOR/78-354—Harbour Dues Tariff amendment	DORS/78-354—Tarif des droits de port—Modification
SOR/78-921—Tariff of Water Service Charges	DORS/78-921—Tarifs des droits de service d'eau
SOR/76-743—Montreal Cold Storage Warehouse Tariff, amendment	DORS/76-743—Tarif des droits d'entrepôt frigorifique du port de Montréal—Modification
SOR/77-308—Vancouver Heavy-Lift Crane Tariff, amendment	DORS/77-308—Tarif des droits de levage d'objets lourds pour la grue de Vancouver—Modification
SOR/78-634—Vancouver Terminal Tariff By-law, amendment	DORS/78-634—Tarif des droits de terminal de Vancouver—Modification
SOR/78-28—Montreal Harbour Railway Tariff,	DORS/78-28—Tarif des droits ferroviaires du port de Montréal—Modification
SOR/78-35—Quebec Electricity Service By-law, amendment	DORS/78-35—Tarif du service d'électricité du Québec—Modification
SOR/78-36—Quebec Harbour Railway Tariff, amendment	DORS/78-36—Tarif des droits ferroviaires du port de Québec—Modification
SOR/78-452—Halifax Tariff of Space Cleaning and Lighting Charges, amendment	DORS/78-452—Tarif des droits de nettoyage et d'éclairage d'espace de Halifax—Modification
SOR/78-453—Saint John Harbour Space-Cleaning Tariff, amendment	DORS/78-453—Tarif des droits de nettoyage d'espace au port de Saint-Jean (N.-B.)—Modification
SI/77-79—Ontario Milk Marketing Levies Order, amendment	TR/77-79—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Ontario—Modification
SI/78-23—Approved Instruments Order, amendment	TR/78-23—Ordonnance portant approbation de certains instruments—Modification
SI/78-36—Province of Quebec Designated Area Order No. 4	TR/78-36—Décret sur les zones désignées de la province de Québec n° 4
SI/78-38—Northern Saskatchewan Order	TR/78-38—Décret sur la Saskatchewan septentrionale
SI/78-49—Approved Roadside Screening Device Order	TR/78-49—Ordonnance sur l'alcooltest approuvé
SI/78-52—Vinyl Chloride Monomer Remission Order	TR/78-52—Décret de remise sur le chlorure de vinyle monomère
SI/78-55—Sturdy Remission Order	TR/78-55—Décret de remise de douane (Sturdy Truck Body (1972) Limited)
SI/78-58—Temporary Entry Remission Order, amendment	TR/78-58—Décret concernant la remise fiscale à l'égard de l'entrée temporaire de marchandises—Modification
SI/78-59—Transfer to the National Research Council the Production Engineering, Testing and Training Unit of Prosthetic Services	TR/78-59—Transfert de l'Unité de techniques de la production mécanique, vérification et formation des services de prothèses au Conseil national de recherches
SI/78-62—Transfer of Duties of the Minister of Finance Under the Small Businesses Loans Act to the Minister of Industry Trade and Commerce	TR/78-62—Transfert des fonctions du ministre des Finances en vertu de la Loi sur les prêts aux petites entreprises au ministre de l'Industrie et du Commerce
SI/78-74—Titanium Anode Remission Order No. 2	TR/78-74—Décret de remise sur les anodes de titane (n° 2)
SI/78-82—Proclamation (Transport Act)	TR/78-82—Proclamation (Loi sur les transports)
SI/78-83—Retail Scales Conversion Remission Order	TR/78-83—Décret de remise sur les balances de conversion pour la vente au détail
SI/78-85—Designation of Minister (Northern Pipeline Act)	TR/78-85—Désignation de ministre (Loi sur le pipe-line du nord)
SI/78-86—Designation of Minister (Natural Sciences and Engineering Research Council)	TR/78-86—Désignation de ministre (Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie)
SI/78-87—Transfer Certain Duties of the Minister of Fisheries and the Environment to the Hon. L. S. Marchand	TR/78-87—Transfert de certaines fonctions du ministre des Pêches et de l'Environnement à l'hon. L. S. Marchand

SI/78-88—New Brunswick County Court Summary Conviction Appeal Rules

SI/78-89—Welles Corporation Limited Remission Order, amendment

SI/78-90—Proclamation (Northern Pipeline Act)

SI/78-93—Potatoes for Chips Manufacture Remission Order, 1974

SI/78-98—Proclamation (An Act to amend the Canada Elections Act, the Election Expenses Act and the Northwest Territories Act in respect of territorial elections

SI/78-99—I.M.O. Foods Limited Canada Remission Order

SI/78-101—McEwan-Tougard Remission Order

SI/78-104—Proclamation (An Act to amend the Farm Credit Act)

SI/78-106—Brucellosis Low Incidence Regions Order

SI/78-109—Mineral Resources Taxation Production Profits Remission Order

SI/78-113—Fruits and Vegetables Remission Order, 1977

SI/78-115—Sodium Borohydride Solution Remission Order, amendment

SI/78-116—Provincial Social Assistance Payments 1977 Income Tax Remission Order

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:30 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

TR/78-88—Règles de la Cour de comté du Nouveau-Brunswick Régissant les appels en matière de poursuites sommaires

TR/78-89—Décret de remise de droits de douane (Welles Corporation Limited)—Modification

TR/78-90—Proclamation (Loi sur le pipe-line du nord)

TR/78-93—Décret de remise sur les pommes de terre pour croustilles (1974)

TR/78-98—Proclamation (Loi modifiant la Loi électorale du Canada, la Loi sur les dépenses d'élection et la Loi sur les territoires du Nord-Ouest à l'égard des élections territoriales)

TR/78-99—Décret de remise de douane (I.M.O. Foods Limited Canada)

TR/78-101—Décret de remise de douane (McEwan-Tougard Industries Limited)

TR/78-104—Proclamation (Loi modifiant la Loi sur le crédit agricole)

TR/78-106—Ordonnance sur les régions à faible incidence de brucellose

TR/78-109—Décret de remise sur les bénéfices de production imposable tirés de ressources minérales

TR/78-113—Décret de remise des droits de douane sur les fruits et légumes (1977)

TR/78-115—Décret de remise sur les solutions de borohydride de sodium—Modification

TR/78-116—Décret de remise d'impôt sur le revenu (versements provinciaux d'aide sociale) (1977)

Les conseillers du Comité répondent aux questions.

Le coprésident répond aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et les commentaires des conseillers du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*

Jacques Lahaie

*Joint Clerk of the Committee*

**TÉMOIGNAGES**

(Enregistrement électronique)

Le jeudi 25 janvier 1979

• 1110

[Text]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** A l'ordre, s'il vous plaît.

Ce matin, en l'absence de M. Baldwin, c'est M. Faute-de-mieux qui présidera la séance. Autrement dit, le coprésident du côté du Sénat.

We have not at the moment a quorum for dealing with the two draft reports which are before us, but we have a sufficient number to proceed with the examination of the various other documents which have been made available to us. And the first one of those is SOR/77-608—Feeds Regulations, amendment, which was before the Committee on April 6 last. And I have marked at the top of my copy of this a question mark. It seems quite clear that the only things we may have to print are the letter from Mr. Massey to Mr. Heney of March 13 and Mr. Heney's reply of August 17. Is that correct, Mr. Eglinton?

**Mr. Eglinton:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** And where in this? What is your opinion of it? Have we got any farther or where are we?

**Senator Godfrey:** I am afraid I am a little confused. Having read it, I am not quite—could you explain?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** That is the way I felt.

**Senator Godfrey:** After that question mark, what is it? I could not follow.

**Mr. Eglinton:** Well, I think, Mr. Chairman, the explanation is quite satisfactory, although everything would have been a whole lot clearer if the amendment in question had read:

it . . .

referring to the feed supplement . . .

. . . shall contain not less than 849,000 . . .

etc.

. . . units per kilogram when the presence of such vitamins is indicated or implied.

It simply reads: shall contain so many units when such vitamins are indicated or implied; and what the explanation amounts to is that if you make a claim in selling the feed supplement that it contains the particular vitamin—either directly or indirectly, you make the claim—then it must contain the number of units. But if you make no claim, then you are free to put whatever you like in it. And that decision as to whether you should be free to sell feed with or without vitamin at a certain level is a policy matter, and I think the explanation is adequate. It is just a pity that the drafting was a little too abbreviated.

**EVIDENCE**

(Recorded by Electronic Apparatus)

Thursday, January 25, 1979

[Translation]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Order, please.

This morning, in the absence of Mr. Baldwin, Mr. For-lack-of-anything-better will chair the meeting. In other words, the Senate Joint Chairman will have to do it.

Nous n'avons pas pour l'instant le quorum nécessaire pour traiter des deux rapports préliminaires qui nous ont été remis, mais nous sommes assez nombreux pour procéder à l'examen des divers autres documents qui nous ont été distribués. Le premier est le DORS/77-608—Règlement sur les aliments du bétail, modification—que le Comité a examiné le 6 avril dernier. Au haut de mon exemplaire, j'ai mis un point d'interrogation. A mon avis, il est clair que les seules choses que nous ayions à imprimer sont la lettre de M. Massey à M. Heney, datée du 13 mars et la réponse de M. Heney, qui date du 17 août. Est-ce exact? Monsieur Eglinton.

**M. Eglinton:** Oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Où en sommes-nous de cette question? Quelle est votre opinion à ce sujet? Avons-nous avancé, sinon où en sommes-nous?

**Le sénateur Godfrey:** Je crains ne pas très bien comprendre la situation. J'ai lu ce document, mais je demande si vous pourriez nous donner des explications.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est également mon sentiment.

**Le sénateur Godfrey:** Je me pose également des questions. Qu'est-ce que cela signifie? Je n'ai pas réussi à suivre ce raisonnement.

**M. Eglinton:** Monsieur le président, je pense que l'explication fournie est relativement satisfaisante, bien que les choses auraient été beaucoup plus claires si la modification en question se lisait comme suit:

. . . il . . .

c'est-à-dire le complément vitaminé.

. . . doit contenir au moins 849,000 . . .

etc.

. . . unités par kilogramme, lorsque la présence de ces vitamines est indiquée ou sous-entendue.

Or, la modification, dans le texte anglais, se lit simplement comme suit: doit contenir tant d'unités lorsque ces vitamines sont indiquées ou sous-entendues. D'après l'explication fournie, si, lorsqu'on vend un complément des aliments du bétail, on prétend qu'il contient une vitamine donnée—soit directement soit indirectement—it doit contenir le nombre indiqué d'unités. Toutefois, si on ne prétend pas cela, on est libre de mettre dans ce complément nutritif ce que l'on veut. La liberté de vendre des aliments du bétail avec ou sans un complément vitaminé de tant d'unités est conforme à la politique en vigueur; j'estime que l'explication est adéquate. Il est simplement regrettable que le libellé soit un peu trop abrégé.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, then I gather that you think that it is not necessary to pursue this any further?

**Mr. Eglington:** No, Mr. Chairman. I think that it is clear from the explanation that everybody concerned knows what it means and it would seem an unnecessary expense to ask them to turn around and revoke it to put a few extra words in.

**Senator Godfrey:** So we do not need to put in the letters. There is no point in printing the letters?

**Mr. Eglington:** No, I do not think so.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I would not think so.

Well, the next one is—wait a minute, have I lost my agenda here? I think I have. I think the next one is SOR/77-325, is it not? Meat Inspection Regulations, amendment—and here it looks to me as if we should probably print the two letters that we have before us, April 12, 1978 to Mr. Heney from Mr. Eglington and then Mr. Heney's reply of May 9. Is it worth printing them? I have another question mark here, because I found it a little hard to follow exactly what was at issue.

**Mr. Eglington:** Well, the explanation here again is, I think, satisfactory, although there is one slight misdescription in Mr. Heney's letter. It was feared that there was not power under the Food and Drugs Act to regulate the composition and manufacture of meat products, and that fear is probably well founded, because the only provision in the Food and Drugs Act that would go to composition in meat products is Section 25.(1)(c), enabling regulations to be made prescribing standards of composition of any article of food—and that may be that it is in. The Meat Inspection Act does provide that meat products must be prepared in a prescribed manner, and the way the department interprets it is that if you can prescribe the manner you can prescribe the contents. That may or may not be arguable. Mr. Heney goes on to say meat products must also under that act conform to prescribed standards. And that is correct. So there is power under the Meat Inspection Act, and their fear was that there was no power under the Food and Drugs Act. So I think the explanation is correct.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** And once again, we probably do not need to print these letters?

• 1115

**Mr. Eglington:** I do not think so, as it stands.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Thank you.

Next, a bundle—Milk and Cream Marketing Levies Orders—SOR/76-272, SOR/76-292, SOR/76-457, SI/76-50, SI/76-53, SOR/76-54, SI/76-56, SI/76-67 (Before the Committee Nov 9/76 and Feb 17/77) and here again I am a little uncertain what exactly we ought to do. Senator Godfrey, Mr. McKinley, have you any observations on this?

**Senator Godfrey:** Am I on the right one—Manitoba milk . . .

## [Traduction]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Donc, si je comprends bien, vous estimez qu'il n'est pas nécessaire d'insister beaucoup plus.

**Mr. Eglington:** Non, monsieur le président. Je pense que l'explication fournie montre que toutes les personnes concernées savent ce que cela signifie, et ce serait une dépense inutile que de demander au ministère de révoquer cette modification pour ajouter simplement quelques mots d'éclaircissement.

**Le sénateur Godfrey:** Nous n'avons donc pas besoin d'imprimer ces lettres.

**Mr. Eglington:** Non, je ne le pense pas.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je ne crois pas.

Le texte suivant . . . un instant, je crois que j'ai perdu mon outre du jour. Si je ne m'abuse, le texte suivant est le DORS/77-325, n'est-ce pas? Règlement sur l'inspection des viandes, modification. Dans ce cas-ci, il me semble que nous devrions probablement imprimer les deux lettres qui nous ont été remises, soit celle de M. Eglington à M. Heney, datée du 12 avril 1978, et la réponse de M. Heney, qui date du 9 mai. Faut-il les imprimer? J'ai un autre point d'interrogation ici, parce que j'ai eu un peu de difficulté à saisir le problème.

**Mr. Eglington:** Je pense que l'explication est satisfaisante, bien qu'il y ait une légère erreur de description dans la lettre de M. Heney. On a dit craindre que la Loi sur les aliments et drogues ne permette pas de réglementer la composition et la fabrication de produits de viande, et cette crainte est probablement fondée, parce que la seule disposition de la Loi sur les aliments et drogues qui pourrait s'appliquer à la composition des produits de viande est l'alinea 25(1)c qui autorise la promulgation de règlements prescrivant les normes de composition de tout article alimentaire, et c'est peut-être ainsi que la composition des produits de viande est visée. La Loi sur l'inspection des viandes prévoit que les produits de viande doivent être préparés selon la manière prescrite par les règlements, et selon le ministère, si vous pouvez prescrire la manière vous pouvez prescrire les ingrédients. Cela est peut-être discutable. M. Heney ajoute que, toujours en vertu de cette loi, les produits de viande doivent être conformes aux normes prescrites. Là, il a parfaitement raison. La Loi sur l'inspection des viandes autorise donc le ministère à prendre ces mesures, alors qu'il craint que la Loi sur les aliments et drogues ne l'y autorise pas. Je pense donc que l'explication est suffisante.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Encore une fois, j'imagine que nous n'avons pas besoin d'imprimer ces lettres.

**Mr. Eglington:** Je ne pense pas que nous en ayons besoin.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Merci.

Nous passons maintenant à une pile de documents. Il s'agit des ordonnances sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait ou de la crème—DORS/76-272, DORS/76-292, DORS/76-457, TR/76-50, TR/76-53, TR/76-54, TR/76-56, TR/76-67 (soumis au comité les 9 novembre 1976 et 17 février 1977), cette fois-ci encore, je ne suis pas tout à fait certain de ce que nous devons faire. Monsieur Godfrey, monsieur McKinley, avez-vous des observations à ce sujet?

**Le sénateur Godfrey:** Il s'agit bien de l'ordonnance sur les cotisations pour la commercialisation du lait du Manitoba?

## [Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** That is right, yes.

**An hon. Member:** I do not think we are going to take on the Supreme Court of Canada, are we?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I wondered if it was necessary for us to print anything at all. That was really . . .

**Mr. Eglinton:** Mr. Chairman, I would like to see the explanation printed.

**Senator Godfrey:** Yes, I think the explanation is very interesting and should be printed.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** That is simply the first page.

**Mr. Eglinton:** Yes. If anyone was following it, this would cap it off.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** That is what I was inclined to think myself but I thought perhaps I was having too much to say.

**Senator Godfrey:** So it looks as if Mr. Whelan and his advisers were right and we were wrong, so says the Supreme Court of Canada. Not that certain people may still think that they are right, no matter what the Supreme Court of Canada says, but still . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** And what rejoicing there will be in heaven, otherwise the Department of Justice, when we confess we were wrong.

#### MANITOBA MILK MARKETING LEVIES ORDER, AMENDMENT

#### Agricultural Products Marketing Act

July 26, 1978.

SOR/76-457—Saskatchewan Milk Marketing Levies Order, amendment

SOR/76-272—Manitoba Milk Marketing Levies Order, amendment

SOR/76-292—British Columbia Milk Marketing Levies Order, amendment

SI/76-50—Prince Edward Island Milk Marketing Levies Order, amendment

SI/76-53—Ontario Milk Marketing Levies Order, amendment

SI/76-56—Alberta Milk Marketing Levies Order, amendment

SI/76-67—Quebec Milk Marketing Levies (FPLI) By-Law, amendment

SI/76-54—Ontario Cream Producers' Marketing Levies Order, amendment

## [Translation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui.

**Une voix:** Je ne pense tout de même pas que nous allons nous attaquer à la Cour suprême du Canada.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je me demande s'il est nécessaire que nous imprimions quoi que ce soit. En réalité . . .

**M. Eglinton:** Monsieur le président, j'aimerais que l'explication soit imprimée.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, je pense que l'explication est très intéressante et qu'elle devrait être imprimée.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il s'agit simplement de la première page.

**M. Eglinton:** Oui. Si quelqu'un suit cette affaire, cette explication lui fournira les derniers renseignements voulus.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est ce que j'étais enclin à penser moi-même, mais je me suis dit que j'en disais peut-être un peu trop.

**Le sénateur Godfrey:** Il semble donc que M. Whelan et ses conseillers avaient raison et que nous avions tort, du moins selon la Cour suprême du Canada. Ce qui n'empêche pas certaines personnes de penser qu'elles ont quand même raison, quel que soit l'avis de la Cour suprême du Canada, mais il n'en reste pas moins . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Imaginez un peu les célébrations au paradis, c'est-à-dire au ministère de la Justice, lorsqu'on apprendra que nous avons admis avoir eu tort.

#### ORDONNANCE SUR LES COTISATIONS À PAYER POUR LA COMMERCIALISATION DU LAIT DU MANITOBA—MODIFICATION

Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles

Le 26 juillet 1978

DORS/76-457—Ordonnance sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de la Saskatchewan—modification

DORS/76-272—Ordonnance sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait du Manitoba—modification

DORS/76-292—Ordonnance sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de la Colombie-Britannique—modification

TR/76-50—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Île-du-Prince-Édouard—modification

TR/76-53—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Ontario—modification

TR/76-56—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait de l'Alberta—modification

TR/76-67—Règlement sur les cotisations à payer pour la commercialisation du lait du Québec (FPLI)—modification

TR/76-54—Décret sur les cotisations à payer pour la commercialisation de la crème de l'Ontario—modification

## [Texte]

The attached correspondence will bring Committee members up-to-date.

Between the Chairmen's November 1977 letter and Mr. Whelan's reply of 4th July, 1978 the Supreme Court of Canada delivered its opinion in the *Egg Marketing Reference* (19th January, 1978). The court unanimously regarded levies to cover the cost of the surplus removal programme in respect of over quota eggs as being an aspect of regulation and as not constituting a tax. Speaking of the punitive levy imposed by Section 3(2) of SOR/75-217, Ontario Egg Marketing Levies Order, the Chief Justice, for himself and Judson, Spence & Dickson, J.J., said:

"Objection was taken, *inter alia*, to the punitive levy imposed by section 3(2) of SOR/75-217 upon producers in respect of eggs in excess of their quotas under the plan, but I do not find this to go beyond their (sic) authority which is related to the implementation of the plan" (page 58 of the SCC Manuscript Report)

While it may not be clear to whom the word "their" refers, the message of the passage is clear; even a punitive levy if directed to the implementation of a marketing plan is valid.

Consequently, on the present admittedly unsatisfactory state of the authorities, it would seem that the punitive dairy levies designed to curb production are lawful. Perhaps the point will be expressly raised in some future litigation rather than peripherally in a reference. But until that time the Committee cannot reasonably object on the ground of *vires* to punitive levies in agricultural marketing plans.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The next one is SOR/77-791—Bluefin Sport Fishery Regulations, amendment, which was before us on April 6 last, and here we have M<sup>me</sup> Mayrand's letter to Mr. Levelton and Mr. Levelton's reply. It would appear that we do not need to print anything here as they simply agree that there was a mistake and they are correcting it.

Next, Northwest Territories Fishery Regulations, amendment, SOR/77-602, before the Committee March 16 last, and here we have a letter from Mr. Eglington to Mr. Levelton and a reply on behalf of Mr. Levelton by M. de Blois, it looks like, but I am not sure. I doubt whether we need print anything here, need we? I have a question mark against that.

**Senator Godfrey:** I think if Mr. Eglington just gives a brief, something for the record is all we really need.

**Mr. Eglington:** The Committee's objection was twofold. First it was to cutting out landed immigrants from entitlement

## [Traduction]

La correspondance ci-jointe a pour objet de mettre les membres du Comité au courant de la situation.

La Cour Suprême s'est prononcée le 19 janvier 1978 sur l'affaire dont elle avait été saisie au sujet de la commercialisation des œufs, soit entre novembre 1977, date de la lettre des présidents, et le 4 juillet 1978, date de la réponse de M. Whelan. La Cour a décidé à l'unanimité que les cotisations perçues pour couvrir le coût du programme d'enlèvement des surplus d'œufs excédant les contingents fixés représentent un aspect de la réglementation et ne constituent pas une taxe. Au sujet des redevances imposées à titre punitif aux termes du paragraphe 3(2) du DORS/75-217, Ordonnance sur les redevances de commercialisation des œufs de l'Ontario, le juge en chef a déclaré, en son nom et aux noms des juges Judson, Spence & Dickson;

«On a tiré argument entre autres, du caractère punitif de la redevance imposée par l'article 3(2) du DORS/75-217 aux producteurs pour les ventes d'œufs en excédent des contingents prévus par le Plan, mais je ne vois pas que cela outrepasse les pouvoirs rattachés à la mise en œuvre de ce Plan» (page 58 du Rapport manuscrit de la CSC).

On ne voit peut-être pas nettement à quoi se rapporte le pronom «their» dans la version anglaise de cette citation, mais le paragraphe n'en demeure pas moins très clair; une redevance imposée à titre punitif pour faire appliquer un plan de commercialisation est elle-même valide.

Par conséquent, compte tenu de l'état actuel de ces décisions, manifestement peu satisfaisant, il semble qu'il soit légal d'imposer des redevances à caractère punitif dans le but de contrôler la production. Il se peut que cette question soit soulevée plus expressément à l'occasion de futurs litiges plutôt que de manière générale dans une référence comme c'est ici le cas. Mais à l'heure actuelle, le Comité ne peut raisonnablement s'opposer à l'imposition de redevances à caractère punitif dans le cadre de l'application des plans de commercialisation des produits agricoles pour des raisons de légalité.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le document suivant est le DORS/77-791—Règlement de pêche sportive du thon rouge—modification—qui nous a été présenté le 6 avril dernier. Dans ce cas-ci, nous avons une lettre de M<sup>me</sup> Mayrand à M. Levelton et la réponse de M. Levelton. Il me semble que nous n'avons rien à imprimer puisque le ministère des Pêches admet simplement qu'il y a une erreur et qu'il s'apprête à la corriger.

Nous passons ensuite au DORS/77-602, Règlement de pêche des Territoires du Nord-Ouest, modification, que le comité a examiné le 16 mars dernier. Dans ce cas-ci, nous avons une lettre de M. Eglington à M. Levelton et la réponse, au nom de M. Levelton, de M. de Blois, ou du moins c'est ce que je crois lire, bien que je n'en sois pas certain. Je doute que nous ayons besoin d'imprimer quoi que ce soit. Je me pose aussi des questions là-dessus.

**Le sénateur Godfrey:** Je pense qu'il suffirait que M. Eglington nous fournisse quelques petites explications.

**Mr. Eglington:** L'objection du comité était double. Premièrement, il s'opposait à ce que les immigrants reçus n'aient pas le

## [Text]

to licences, and secondly, the setting of any citizenship or nationality requirements by regulation, and the department has responded to the first objection by saying yes, it was an oversight and landed immigrants would be included, but they still have not dealt with the basic objection to setting citizenship requirements by regulation when the statute is silent and, of course, if it were to be admitted that they can set citizen requirements by regulation, there is no reason why in future they could not set much more restrictive ones. It agrees as to the landed immigrants, but if it is conceded that they have the power to do this, they could in future make a regulation which is much more restrictive and then uphold it. The Committee in the past has objected in other regulations to setting citizenship requirements, and in some departments there has been agreement that they must change their acts to provide for it, and I think it would be unfortunate if the Committee gave way on this point. We welcome the fact that they agree to include landed immigrants but still maintain the objection to setting these requirements by regulation.

**Senator Godfrey:** I have forgotten. Are we objecting because it is ultra vires or just on other criteria?

**Mr. Eglington:** The passage in the Fisheries Act is so broad that they may have a case for saying it is intra vires, but the Committee before objected that setting citizenship requirements was a matter of high policy which Parliament should determine and it should not be done piecemeal by regulations.

• 1120

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. McKinley.

**Mr. McKinley:** I take it from what Mr. Eglington is saying that they have agreed that if Canadian citizens are eligible also landed immigrants should be eligible, but you believe that that requirement should not be in there at all, or else should be set by Parliament rather than regulation?

**Mr. Eglington:** Yes, Mr. McKinley, because if they can do that they could in future come along and say that it is restricted only to natural-born Canadian citizens or something of that kind.

**Mr. McKinley:** I can only say that the chance of their ever saying that is so remote, I think, that as a matter of policy they would not.

**Mr. Eglington:** I am not so sure, given the restrictions that the Department of Fisheries likes to impose to protect the fish.

**Mr. McKinley:** Yes, I know, but they have removed any distinction or loss of possible—the distinction between a native-born and a naturalized Canadian, is there any distinction now at all? You cannot revoke . . .

**An hon. Member:** They seem to be . . .

**Mr. McKinley:** Yes, in other words, I cannot really imagine the department making a distinction.

## [Translation]

droit d'obtenir de permis et, deuxièmement, il s'élevait contre l'établissement de normes de citoyenneté ou de nationalité par voie de règlement. A la première objection, le ministère a répondu que c'était effectivement un oubli et que les immigrants reçus seraient inclus; toutefois la question de l'établissement de normes de citoyenneté par voie de règlement, en l'absence de précisions dans la loi, n'a toujours pas été réglée, et si l'on admet qu'un ministère peut ainsi établir des normes de citoyenneté par réglementation, rien n'empêche de penser qu'à l'avenir il pourrait établir des normes beaucoup plus restrictives. Pour ce qui est des immigrants reçus le ministère est d'accord, mais si on lui concède ce droit, il pourrait à l'avenir promulguer un règlement beaucoup plus contraignant et le maintenir. Le comité s'est déjà élevé contre l'établissement d'exigences de citoyenneté dans d'autres règlements, et certains ministères ont admis qu'ils devaient modifier la loi pour que cette disposition soit prise. Je pense qu'il serait regrettable que le comité cède à cet égard et que, se félicitant de ce que le ministère ait accepté d'inclure les immigrants reçus, il cesse de s'opposer à l'établissement de ces exigences par voie de règlement.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai oublié pourquoi nous nous y oppositions. Est-ce parce que cela ne relève pas du mandat accordé par la loi ou simplement pour d'autres critères?

**Mr. Eglington:** La disposition pertinente de la Loi sur les pêches est tellement vague que le ministère pourrait bien dire qu'elle l'autorise à réglementer cet aspect, mais le comité a déjà soutenu que l'établissement de normes de citoyenneté relevait des politiques gouvernementales et devait faire l'objet d'une décision parlementaire plutôt que d'être régi par divers règlements.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur McKinley.

**M. McKinley:** Si je comprends bien ce qu'a dit M. Eglington, le ministère a admis que si les citoyens canadiens sont admissibles, les immigrants reçus doivent l'être également. Toutefois, vous estimez que cette exigence ne devrait pas figurer du tout dans ce règlement, ou qu'elle devrait être établie par le Parlement plutôt que par un règlement.

**M. Eglington:** Oui, monsieur McKinley, parce que si le ministère peut faire cela, il pourrait à l'avenir déclarer que seuls les Canadiens autochtones sont admissibles ou édicter un règlement de ce genre.

**M. McKinley:** Je trouve que la possibilité que le ministère ose faire cela est beaucoup trop éloignée. J'estime que, par principe, il ne le ferait pas.

**M. Eglington:** Je n'en suis pas si sûr, vu les restrictions que le ministère des Pêches aime imposer en vue de protéger le poisson.

**M. McKinley:** Oui, je le sais, mais pour autant que je sache il n'existe plus aucune distinction entre un Canadien né au Canada et un Canadien naturalisé. On ne peut pas révoquer . . .

**Une voix:** Il semble que . . .

**M. McKinley:** Autrement dit, j'imagine très difficilement que le ministère établisse cette distinction.

## [Texte]

**Mr. Eglington:** Perhaps we cannot . . .

**Mr. McKinley:** In other words, that is a pretty broad . . .

**Mr. Eglington:** . . . but we want to guard against the dangers of abuse in the future.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, it seems to me that you might conceivably have some other department or some other regulation-making authority taking the same kind of line as these people did originally and saying "Citizens, but not landed immigrants."

**Senator Godfrey:** I would agree, despite the fact that I am not too impressed with that specific example. But the example you have used we should probably just save that up for inclusion in a report later on as a general . . .

**Mr. Eglington:** The Committee can simply write back to them and thank them very much and reiterate its point of view that it should be done by statute.

**Senator Godfrey:** Yes. It could be one of the items we could put down when we are making a general report on the various things.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Meanwhile I think we had better print these two letters, had we not?

**Senator Godfrey:** Under the circumstances . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** That is the letter from Mr. Eglington of March 16 and the reply of Mr. Levelton's official of June 20.

March 16, 1978

C. R. Levelton, Esq.,  
Director-General,  
Fishing Services Directorate,  
Fisheries and Marine Service,  
Department of Fisheries and  
the Environment,  
Ottawa.

Dear Mr. Levelton:

Re: SOR/77-602, N.W.T. Fishery Regulations,  
amendment

The above amendment was before the Committee this morning when it was noted that the new section 13 of the Regulations limits commercial fishing licences to Canadian citizens. (The same provision previously appeared as section 12(2) as found in the original Regulations—SOR/74-314.)

The Committee can not see any provision in the Fisheries Act whence could flow the authority for setting restrictions on the granting of licences based on national status or citizenship. Moreover, the Committee has consistently and successfully maintained, in dealing with a wide variety of regulations made under statutes as diverse as the Customs Act and the Royal Canadian Mounted Police Act, that the setting of nationality or citizenship requirements is too important and too sensitive a matter to be determined by subordinate legislation. As an

## [Traduction]

**M. Eglington:** Peut-être ne pouvons-nous pas . . .

**M. McKinley:** Autrement dit, c'est une supposition plutôt générale . . .

**M. Eglington:** Nous voulons éviter tout risque d'abus à l'avenir.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il se pourrait fort bien, me semble-t-il, qu'un autre ministère ou qu'un autre organisme habilité à promulguer des règlements adopte la même ligne de conduite qu'a adoptée ce ministère à l'origine et déclare: «Les citoyens, mais pas les immigrants reçus.»

**Le sénateur Godfrey:** J'ai tendance à être d'accord, bien que l'exemple précis qui nous est fourni ne m'impressionne pas outre mesure. Nous devrions probablement garder cela pour plus tard et insérer une observation dans notre rapport.

**M. Eglington:** Le comité peut simplement écrire de nouveau au ministère, le remercier de sa réponse et répéter que, selon lui, cette mesure ne devrait pas être promulguée au moyen d'un texte réglementaire.

**Le sénateur Godfrey:** Oui. Ce pourrait être l'une des choses dont nous traiterions lors de la préparation d'un rapport général.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** D'ici là, je pense que nous ferions mieux d'imprimer ces deux lettres, vous ne trouvez pas?

**Le sénateur Godfrey:** Vu les circonstances . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il s'agit de la lettre du 16 mars de M. Eglington et de la réponse du 20 juin de M. Levelton.

Le 16 mars 1978

Monsieur C. R. Levelton  
Directeur général  
Direction des Services des pêches  
Service des Pêches et de l'Environnement  
Ottawa

Monsieur,

Objet: DORS/77-602 Règlement de pêche des Territoires du Nord-Ouest—Modification

Le comité a été saisi ce matin de la modification en référence et a constaté que le nouvel article 13 du règlement limite la délivrance des permis de pêche commerciale aux citoyens canadiens. (L'article 12(2) du Règlement original—DORS74-314—contenait déjà cette disposition).

Le comité ne trouve aucune disposition dans la Loi sur les pêcheries qui permettrait de prévoir des restrictions sur la délivrance des permis se fondant sur la citoyenneté ou la nationalité. De plus, le comité a soutenu, constamment et avec succès, lorsqu'il s'agissait d'une grande variété de règlements établis en vertu des lois aussi différentes que la Loi sur les douanes et celle sur la Gendarmerie royale du Canada, qu'il est trop grave et délicat de fixer des conditions de citoyenneté ou de nationalité par voie de législation subordonnée. Il s'agit

## [Text]

aspect of high policy it is appropriate to legislative action by Parliament. Further, the Committee can not but regard the discrimination against landed immigrants as being an unusual and unexpected use of power, should such power in law exist in section 34(f) of the Fisheries Act.

I am instructed to request an explanation for the new section 13, as also for the new section 22, which raises the same consideration.

Yours sincerely,

G. C. Eglinton.

June 20, 1978

Mr. G. C. Eglinton, Counsel,  
Standing Joint Committee on Regulations  
and Other Statutory Instruments,  
c/o The Senate,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A4

Dear Mr. Eglinton:

Re: SOR/77-602—N.W.T. Fishing Regulations  
Amendment

In response to your letter of March 16, 1978, I am pleased to advise that there was no intention of regulating against landed immigrants in relation to the issue of fishing licences.

In the sparsely settled Northwest Territories landed immigrants were relatively few in number, being prone to settle in the more populated areas where work was available. The present regulations merely carried on wording that was in the Regulation for a great many years.

We have discussed this with our officials in the Northwest Territories and both Sections 13 and 22 will be amended to remove the implied discrimination against landed immigrants.

Yours sincerely,

for C. R. Levelton,  
Director General,  
Fishing Services Directorate.

**Senator Godfrey:** I must say on this question of citizenship I feel a little sensitive because there have been criticisms of the government about these kidnappers and permitting them to return to Canada. There is no way under the law in which you can refuse entry, and nobody seems to realize that. There is a specific provision in the Immigration Act which says that they must be allowed into Canada, but it does not seem to have been mentioned in the press so far. I have taken it upon myself to do a Senator Forsey and write to the *Globe*. I just finished writing a letter setting them straight on that.

## [Translation]

d'une question de haute politique sur laquelle seul le Parlement est habilité à légiférer. De plus, le comité ne peut qu'interpréter cette discrimination contre les immigrants reçus comme l'exercice d'un pouvoir inhabituel et inattendu, si toutefois ce pouvoir est légalement conféré par l'article 34(f) de la Loi sur les pêcheries.

On me prie de vous demander des explications sur le nouvel article 13 et également sur le nouvel article 22, qui soulèvent aussi cette question.

Veuillez recevoir, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglinton.

Le 20 juin 1978

Monsieur G. C. Eglinton  
Conseiller  
Comité mixte des règlements  
et autres textes réglementaires  
A/S Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/77-602—Règlement de pêche des Territoires du Nord-Ouest—Modifications

Suite à votre lettre du 16 mars dernier, j'ai le plaisir de vous informer que l'intention n'était pas d'adopter un règlement discriminatoire envers les immigrants reçus en matière de délivrance de permis de pêche.

Parmi la population clairsemée des Territoires du Nord-Ouest, les immigrants reçus étaient relativement peu nombreux car ils avaient tendance à s'établir dans les régions plus peuplées où ils pouvaient trouver du travail. Le règlement actuel a tout simplement repris un libellé déjà vieux de nombreuses années.

Nous avons discuté de cette question avec nos représentants des Territoires du Nord-Ouest et les articles 13 et 22 seront modifiés de façon à en supprimer toute connotation discriminatoire implicite à l'égard des immigrants reçus.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le directeur général  
Direction des services des Pêches,  
C. R. Levelton

**Le sénateur Godfrey:** Je dois avouer que, pour cette question de citoyenneté, je suis un peu sensible, parce qu'on a reproché au gouvernement d'avoir permis à des personnes accusées d'avoir commis un enlèvement de rentrer au Canada. Or, juridiquement, il est absolument impossible de leur refuser le droit d'entrée, et personne ne semble s'en rendre compte. D'après une disposition bien précise de la Loi sur l'immigration, on doit leur permettre l'entrée au Canada, mais cette disposition ne semble pas avoir été mentionnée dans la presse jusqu'à présent. J'ai donc décidé d'agir un peu comme le fait le

[Texte]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** There are moments when I recognize my lack of legal knowledge; there are others when I do not.

**Senator Godfrey:** There is no way I ever expected to keep up with you.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The next one is SOR/78-33—Pacific Terminal Tariff By-law, amendment. Here we have a short comment from counsel which left me wondering exactly what if anything we ought to do.

**Mr. Eglington:** Nothing, Mr. Chairman. The explanation is a new procedure which . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It is purely explanatory, then. We do not need to print it or anything, do we, or do anything about it? Do any members of the Committee think otherwise?

Now then, the next one, SOR/78-415—Canada Cycle and Motor Company Limited Enterprise Development Regulations. A letter from Mr. Eglington to Mr. Quinn of June 21, a reply from Mr. Quinn on July 11.

[Traduction]

sénateur Forsey et d'écrire au *Globe*. Je viens de finir d'écrire une lettre qui met les points sur les i.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il y a des occasions où j'admetts manquer de connaissances juridiques; il y en a d'autres où je ne l'admetts pas.

**Le sénateur Godfrey:** Il me serait absolument impossible de vous égaler.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le document suivant est le DORS/78-33—Tarif des droits de terminal du Pacifique, modification. Dans ce cas-ci nous avons un bref commentaire de notre conseiller, mais j'avoue qu'après l'avoir lu je me demande ce nous devrions faire au juste.

**M. Eglington:** Rien, monsieur le président. L'explication est qu'il s'agit d'une nouvelle méthode qui . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il s'agit donc d'un texte strictement explicatif. Nous n'avons donc pas besoin de l'imprimer ou d'en faire quoi que ce soit, n'est-ce-pas? Y a-t-il des membres du comité qui ne partagent pas cet avis?

Passons maintenant au DORS/78-415, Règlement sur l'expansion des entreprises, Canada Cycle and Motor Company Limited. Il s'agit d'une lettre de M. Eglington à M. Quinn, datée du 21 juin, et d'une réponse de M. Quinn, datée du 11 juillet.

June 21, 1978

P. Quinn, Esq.,  
Assistant Deputy Minister,  
Enterprise Development,  
Department of Industry, Trade  
and Commerce,  
Tower "B",  
Place de Ville,  
Ottawa K1A 0H5.

Dear Mr. Quinn:

Re: SOR/78-415, CANADA CYCLE AND MOTOR COMPANY LIMITED ENTERPRISE DEVELOPMENT REGULATIONS

In the order of things the Committee will not be considering these Regulations until one of its special summer meetings and so there is time to get the factual background.

I shall be very much assisted if you will kindly let me know why these Regulations were necessary, as they derogate, if I can choose a neutral word, from the existing Enterprise Development Regulations.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

Le 21 juin 1978

Monsieur P. Quinn,  
Sous-ministre adjoint  
Expansion des entreprises  
Ministère de l'Industrie  
et du Commerce  
Tour «B»  
Place de Ville  
Ottawa K1A 0H5

Monsieur,

OBJET: DORS/78-415, RÈGLEMENT SUR L'EXPANSION DES ENTREPRISES CANADA CYCLE AND MOTOR COMPANY LIMITED

Le Comité ne pourra étudier ce règlement avant la tenue d'une de ses réunions spéciales d'été, aussi avons-nous le temps de rassembler les données.

Je vous saurais gré de me faire savoir pourquoi ce règlement a été jugé nécessaire, car il déroge, si je peux utiliser ce terme neutre, au règlement relatif à l'expansion des entreprises.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

G. C. Eglington

## [Text]

Mr. G. C. Eglington,  
Standing Joint Committee of the  
Senate and of the House of Commons  
on Regulations and other Statutory  
Instruments,  
The Senate,  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Re: Canada Cycle and Motor Company Limited  
Enterprise Development Regulations

With reference to your letter of June 21, 1978, please note that by Order in Council P.C. 1978-1392 of April 27, 1978, the Minister of Industry, Trade and Commerce, Treasury Board and the Governor in Council have deemed the making of these Regulations to be advisable to meet unusual but very real requirements of the transaction.

Yours sincerely,

Peter E. Quinn,  
Assistant Deputy Minister,  
Enterprise Development.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** My comments written at the top of this skimpy correspondence were, first of all, "lofty non-anwser!", then "Vires?" and then "Dispensing power?" I now invite the comments or questions of members of the Committee.

**Senator Godfrey:** There is nothing I can—I have a question mark too because they did not really reply to it.

**Mr. Eglington:** No. The Committee has in fact been told it was good enough for the Governor in Council and we had no business to be poking around.

• 1125

July 11, 1978

## [Translation]

Le 11 juillet 1978

M. G. C. Eglington,  
Comité mixte des règlements  
et autres textes réglementaires  
Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Monsieur,

OBJET: Règlement sur l'expansion des entreprises Canada Cycle and Motor Company Limited

Comme suite à votre lettre du 21 juin 1978, je vous informe que par le décret C.P. 1978-1392 du 27 avril 1978, le ministre de l'Industrie et du Commerce, le Conseil du Trésor et le gouverneur en conseil ont conclu qu'il convenait d'adopter ce règlement pour satisfaire à certaines exigences inhabituelles, mais néanmoins très réelles de cette transaction.

Veuillez agréer, monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le sous-ministre adjoint  
Expansion des entreprises  
Peter E. Quinn

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Sur mon exemplaire de cette correspondance plutôt mince, j'ai rédigé les commentaires suivants: premièrement, «fin hautaine de non-recevoir», ensuite «mandat?» et «pouvoir de dispense?». J'invite maintenant les membres du comité à nous communiquer leurs observations ou leurs questions.

**Le sénateur Godfrey:** Je n'ai vraiment rien à... Je me pose également des questions parce qu'on n'a pas vraiment répondu à notre lettre.

**M. Eglington:** Non. En fait, on a répondu au comité que le gouverneur en conseil se juge satisfait de la situation et que nous n'avons pas à nous en mêler.

**An hon. Member:** That is about it.

**Senator Godfrey:** It seems rather short and curt. He might have given us a little bit...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, I think it is thoroughly unsatisfactory and I think they should be asked to come forward with something that pays some attention to what we have said.

**Mr. Eglington:** This is public money that is being expended...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Does any question of vires arise?

**Mr. Eglington:** Well, Mr. Chairman, these regulations, the actual enterprise development regulations are made under votes...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh dear!

**Une voix:** C'est à peu près cela.

**Le sénateur Godfrey:** La réponse me semble plutôt brève et sèche. Il aurait pu nous fournir un peu plus...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je pense qu'elle est tout à fait insatisfaisante et j'estime qu'il faudrait demander aux responsables de nous faire parvenir une réponse qui tienne au moins un peu compte de ce que nous avons dit.

**M. Eglington:** Il n'agit de la dépense de deniers publics...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** La question du mandat entre-t-elle en ligne de compte?

**M. Eglington:** Monsieur le président, il s'agit là des règlements, des règlements même sur l'expansion des entreprises, qui sont promulgués en vertu de crédits...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ah, mon Dieu!

## [Texte]

**Mr. Eglington:** . . . and really the government has this power under those votes apparently to do virtually anything in the expenditure of money for the enterprise development program.

But I still cling to the view that having made a regulation under whatever authority, they simply cannot come along and dispense with some part of it in favour of an individual unless the enabling power gives them authority to do so. Now, the argument will be no doubt that the power to make regulations under votes are so broad and extensive they carry with them the power to dispense, but it seems to be slippery ground to me.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, I think Counsel should write in that sense to the authority concerned and see what happens. Mr. McKinley, I am sorry, I interrupted you.

**Mr. McKinley:** Well, it seems to me that the main gist of the regulations that they have put in here is simply the schedule that will be used to pay back. There is not much more than that in it, is there?

**Mr. Eglington:** Well, this particular company is getting a break, if I can put it that way, which is not available to others under the enterprise development program.

**Mr. McKinley:** Oh.

**Mrs. Holt:** Well, there is an awful lot of that in that department and it is coming up all the time and I can come back to the shoe quotas. The Minister and his group came to British Columbia, gave out quotas to certain people that were approved by his people and within 10 minutes those quotas were sold. And it is really a very dangerous type of letter that we have got here and it is a sort of a trend in this department for their own manipulation and if that is what that means then we certainly should question it. And the letter is certainly arrogant, it practically says, do not ask us any questions because we do not intend to answer anyhow. The regulations are the regulations are the regulations. Well, I do know I would like to tell them what I think of them.

**Senator Godfrey:** How much are they dispensing to these people? What is there actually . . .

**Mr. Eglington:** Well, the break for them is the part.

. . . except that insurance fees payable during a period March 31, 1978 to September 30, 1979 shall be paid in six semi-annual installments commencing March 15 1980.

**Senator Godfrey:** Oh, I see. This is going to postpone . . .

**Mrs. Holt:** But that is just for one firm in Canada, it is not a general law or statute or regulations that gives . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, I gather Mrs. Holt is in favour of my suggestion that counsel write and pursue the matter in the terms in which he has indicated it.

## [Traduction]

**M. Eglington:** . . . et il semble qu'aux termes de ces crédits, le gouvernement a le pouvoir de prendre pratiquement n'importe quelle mesure quand aux dépenses de sommes relatives au programme d'expansion des entreprises.

J'en pense pas moins qu'un règlement ayant été promulgué aux termes de quelque pouvoir que ce soit, le ministère ne peut simplement pas dispenser une personne morale de le respecter, à moins que la loi ne le lui permette. On nous répondra, sans le moindre doute, que les pouvoirs de réglementation en vertu des crédits sont si étendus qu'ils incluent le pouvoir de dispense, mais il me semble qu'il s'agit là d'un terrain glissant.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je pense que le conseiller devrait écrire une lettre en ce sens aux autorités concernées et nous verrons bien ce qui se produira. Monsieur McKinley, pardon, je vous ai interrompu.

**M. McKinley:** Il me semble que le règlement qui a été promulgué dans ce cas-ci constitue simplement le calendrier adopté pour les versements de remboursements. Il ne s'agit de rien d'autre, n'est-ce-pas?

**Mr. Eglington:** Mettons les choses ainsi: cette société-ci est en train de jouir de certaines priviléges qui n'ont pas été accordés à d'autres sociétés, dans le cadre du programme d'expansion des entreprises.

**M. McKinley:** Oh!

**Mme Holt:** Cela se produit très souvent dans ce ministère et cette question est constamment soulevée. J'en prends pour exemple les contingentements relatifs aux chaussures. Le ministre et ses adjoints sont allés en Colombie-Britannique, ont établi des contingentements et, au bout de dix minutes, ces contingentements avaient été vendus. Je trouve vraiment que cette lettre constitue un précédent très dangereux et qu'elle représente une tendance de ce ministère à se livrer à certaines manigances. Si c'est bien de cela qu'il s'agit, j'estime que nous devrions absolument poser des questions. Le ton de la réponse est certainement très arrogant. On nous dit pratiquement. «Ne nous posez aucune question, parce que nous n'avons absolument pas l'intention de répondre.» Les règlements sont les règlements, un point, c'est tout. J'aimerais bien leur dire ma façon de penser.

**Le sénateur Godfrey:** Quels sont au juste les avantages qui ont été accordés à cette société?

**Mr. Eglington:** Le privilège qu'on lui accorde tient au propos suivant:

. . . cependant la prime payable du 31 mars 1978 au 30 septembre 1979 peut être payée en six versements semestriels à partir du 15 mars 1980.

**Le sénateur Godfrey:** Ah, je vois. Cela va retarder . . .

**Mme Holt:** Cela s'applique à une seule entreprise au Canada; ce n'est ni une loi, ni un texte réglementaire ni un règlement général qui donne . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Si je comprends bien, Mme Holt favorise la mesure que j'ai préconisée, à savoir que notre conseiller écrive pour pousser la question un peu plus loin, et ce, dans les termes où il a exprimé son opinion.

## [Text]

**M. Béchard:** Je suis d'accord, monsieur le président, parce qu'on dit ici que le Conseil du Trésor, le ministère de l'Industrie et du Commerce, le gouverneur en conseil, ont convenu qu'il convenait d'adopter ce règlement pour satisfaire à certaines exigences inhabituelles, mais quelles sont-elles, ces exigences inhabituelles? Je crois qu'il serait à-propos de demander des explications plus claires que celles qu'ils ont données.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Est-ce que tout le monde est d'accord? Do you agree, Mr. McKinley?

**Mr. McKinley:** There is absolutely no explanation as to why these particular preferences are given or, as mentioned, of unusual requirements. We should know more about it.

**Senator Godfrey:** There should be some unusual and very real requirements. We should not just be . . .

**Mrs. Holt:** As an old journalist that has a nose for investigation, that is the kind of thing that we should ask for an investigation of. Why? You know, maybe there is nothing improper in it, but you have a feeling that friends are helping friends. And even if it does not seem so, you know, the old rule. If it is not so, it must not seem so. And it sure seems so here. There is no explanation. So I think we should tell them we are suspicious. I am suspicious.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Agreed then that Counsel should pursue the matter?

**Some hon. Members:** Agreed.

• 1130

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, next we have a bundle, Parole Regulations, and amendments, and National Parole Board Rules, SOR/78-428, SOR/78-524, SOR/78-628, and SOR/78-494. Here we have something that looks to me rather serious. But there is one question first of all I would like to put to counsel on the comments. Is there some misprint here? Because it made my head swim.

**Mr. Eglington:** Yes, it should be January 4, 1968.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I got thoroughly confused. I know I was no mathematician, but . . .

Have members of the Committee any comments to make or questions to ask?

**Mrs. Holt:** I certainly would like some time to study it. I tried to read it through, and I wanted to get advice on it, but I just did not have time. There are serious things happening as a result of the new legislation that went through on human rights as it affects parole and the necessity to open files that now prevents people from giving information. A wife, for example, would tell the parole board, "Do not let him out, because he is going to kill the children." That was on the record. Now they have to show them that. I see indications of this freedom of information in it but I cannot quite grasp the

## [Translation]

**Mr. Béchard:** I agree, Mr. Chairman, because it says here that the Treasury Board, the Department of Industry, Trade and Commerce and the Governor in Council have agreed to this regulation because of unusual requirements. What are these unusual requirements? I think it would be appropriate to require more specific explanations than the ones which were forwarded.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Does everybody agree? Êtes-vous d'accord, monsieur McKinley?

**Mr. McKinley:** On ne nous explique absolument pas pourquoi ce privilège a été accordé, pas plus qu'on ne précise ce que sont ces exigences inhabituelles. Nous devrions être mieux renseignés.

**Le sénateur Godfrey:** Il faudrait vraiment que ces exigences soient très inhabituelles et très concrètes. On ne devrait pas . . .

**Mme Holt:** En ma qualité d'ex-journaliste qui a un certain flair pour les questions dignes de faire l'objet d'enquête, je sais que c'est là le genre de chose au sujet de laquelle nous devrions demander des explications. Il faut demander: pourquoi? Il n'y a peut-être rien de mal à ce règlement, mais on en tire l'impression qu'il y a certaines personnes qui aident leurs amis. Quand bien même cela ne serait pas, il faudrait que soit appliquée la bonne vieille règle: si telle n'est pas la situation, il ne faudrait pas que la situation semble être telle. Or, elle semble bien être louche dans ce cas-ci. On ne nous fournit aucune explication. Je pense donc que nous devrions leur dire que nous avons des soupçons. Personnellement, j'en ai.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Est-il donc convenu que le conseiller poursuivre la question?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous passons maintenant aux documents intitulés Règlement sur la libération conditionnelle de détenus et Modification, DORS/78-428, DORS/78-524, DORS/78-628 et DORS/78-494. Le problème me semble assez grave, mais il y a d'abord un petit détail qui m'a vraiment embrouillé, et j'aimerais demander au conseiller juridique s'il s'agit d'une erreur typographique.

**M. Eglington:** En effet, il faudrait lire le 4 janvier 1968.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je n'arrivais vraiment plus à m'y retrouver et même si je savais que je n'étais pas mathématicien, je . . .

Est-ce que des membres du comité ont des observations à faire ou des questions à poser?

**Mme Holt:** J'aimerais certainement pouvoir étudier davantage le document. Je l'ai parcouru et je voulais demander des avis, mais je n'en ai vraiment pas eu le temps. Certaines dispositions de la nouvelle loi sur les droits de la personne touchent gravement le secteur de la libération conditionnelle, notamment la nécessité d'ouvrir les dossiers, car les gens sont ainsi empêchés de donner librement certains renseignements. Si la femme d'un détenu, par exemple, demandait à la Commission des libérations conditionnelles de ne pas libérer son mari parce qu'il va tuer les enfants, une telle demande figure-

**[Texte]**

whole implication. It is very dangerous, because the wife then can be killed. I am just citing that as an example.

I do not know, I just think I would like to study it because I have been very involved with that bill and I did not know it had changed. There are very serious things coming out of that bill in the way of regulations. I do not know whether you people have any thoughts that might help me in judging it, but I wanted to talk to a few people, if I might.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Senator Godfrey, have you any observations on this or questions?

**Senator Godfrey:** No, because I have not had time to read it.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Béchard, est-ce que vous avez des pensées géniales?

**M. Béchard:** Non, pas du tout.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. McKinley?

**Mr. McKinley:** No.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, as other members have not put any questions, I would be very grateful if counsel could say a little more about this than is contained here, because I found it rather complex though I tried to read it very carefully. I think it might be useful if we could have some further elucidation. I apologize for my weakness of intellect in the matter, but I still think I would like to hear some more.

**Mr. Eglington:** Well, points numbers 1 and 2 are purely explanatory. The regulations themselves to read are very confusing because of all the dates and the Parole Board is preparing a combined statute regulation guidebook, which will explain the whole situation in understandable terms so that people will know precisely.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** So that problem is over.

**Mr. Eglington:** That is all it is, because we have now moved into a statutory situation in which there is a national parole board, there are provincial parole boards, and there are all different types of rules governing parole for different types of sentences and it is very very complex indeed. Part of this, of course, flows from Parliament's ordaining minimum sentences and indeterminate sentences for dangerous offenders.

Point number 3 concerns Section 8(1). My concern with this was that the phrases used there to describe the conduct that was involved in an offence for which there is liability to imprisonment for more than 10 years, those phrases do not seem to be defined anywhere, and it is just possible that their definition is a matter of policy which the executive committee is going to establish under Section 25. The policies promulgated by the executive committee under Section 25 will not, in the Crown's view, be a statutory instrument so they will not be reviewable. But if they are not established under Section 25

**[Traduction]**

rait au dossier, et maintenant il faut montrer ce dossier au détenu. Je sais bien qu'il y a là une question de liberté de l'information, mais je n'arrive pas à bien saisir tout ce qui en découle. Ce n'est qu'un exemple, mais je trouve que c'est très dangereux, car la femme du détenu pourrait être tuée.

J'aimerais bien étudier plus avant ce document, car j'ai étudié de très près le projet de loi et j'ignorais qu'on l'avait modifié. Des répercussions très graves semblent résulter des règlements afférents à ce projet de loi. J'ignore si vous avez des idées qui pourraient m'aider à mieux juger de la situation, mais j'aimerais vraiment me renseigner davantage, si vous le permettez.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Godfrey, avez-vous des observations ou des questions à ce propos?

**Le sénateur Godfrey:** Non, car je n'ai pas eu le temps de lire le document.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Béchard, do you have any bright idea for us?

**M. Béchard:** No, none at all.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur McKinley?

**M. McKinley:** Non.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Puisque les autres membres du comité n'ont pas de questions à poser, je saurais vraiment gré à notre conseiller juridique de nous renseigner davantage, car bien que j'aie lu le document avec le plus grand soin, je l'ai trouvé assez complexe. Je pense que des explications supplémentaires seraient fort utiles. Je m'excuse de ma lenteur d'esprit à ce propos, mais j'aimerais bien avoir d'autres explications.

**M. Eglington:** Les rubriques numéros 1 et 2 sont simplement explicatives. Le règlement lui-même est très difficile à lire, à cause de toutes les dates qu'il contient. La Commission des libérations conditionnelles est en train de préparer un guide réunissant le règlement ainsi que les dispositions statutaires pertinentes, exposant la situation en termes précis à la portée de tous.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le problème est donc réglé.

**M. Eglington:** Nous avons maintenant une Commission nationale des libérations conditionnelles, en plus de diverses commissions provinciales et toutes sortes de règlements régissent la libération conditionnelle dans le cas de divers types de peines. Le tout est vraiment très complexe. Cette situation résulte en partie du décret du Parlement ordonnant certaines peines minimales et des sentences indéterminées dans le cas de criminels dangereux.

La rubrique numéro 3 concerne le paragraphe 8(1). Je me suis inquiété de voir que les expressions qui y sont utilisées pour décrire la conduite pouvant entraîner des peines d'emprisonnement de plus de 10 ans ne semblent être définies nulle part. Il est tout à fait possible que leur définition relève du bureau qui doit être constitué aux termes de l'article 25. Les directives promulguées par le bureau aux termes de l'article 25 ne seront pas considérées comme des textes réglementaires par la Couronne, de sorte qu'on ne pourra pas les réviser. Si de telles directives ne sont pas établies aux termes de l'article 25,

## [Text]

the question arises, what is conduct which seriously endangers the life or safety of any person or which results in serious bodily harm to any person or results in serious psychological damage to any person? They do not appear to be phrases used in the Criminal Code in described offences so that the parole board will not have the benefit of a court's decision that this is conduct which seriously endangers life or results in severe psychological damage. Now, I could not find any place in the Code where those phrases were used. For instance, "dealing with dangerous offenders", the phrase that is used is "serious personal injury", which is not the same thing as "seriously endangers the life or safety of any person". Maybe it is meant to be, but I think that point needs clearing up.

• 1135

The point on Section 16 of the regulations, subsections (1) and (2), is that under Section 16(1) where the Board has conducted its review at the first opportunity for parole and refuses it, the case will not come up again for another two years unless the Board accedes to a request by the inmate for a further review. But there does not appear to be any requirement by which the inmate can force or compel the Board to conduct another review, so that having had his parole refused means he is then subject to the discretion of the Board and subject to another waiting period of two years. Now, that may or may not be a good thing but it does appear to be a relatively long time at which to state "at the discretion of the Board" as to whether he will have a review or not.

Section 17 is an attempt to use Section 9(1)(h) of the Parole Amendment Act which gives the Governor in Council the power by regulation to prescribe the information to be supplied or made available to an inmate, and it is being used to make a section which simply says that the Board shall furnish the inmate with all relevant information in the possession of the Board. Now, I wonder if relevant information in the possession of the Board, of which of course the Board will be the judge, is really a prescription of the information to be given by the Board to an inmate for his review. It really does seem to be a certain lack of particularity in using the enabling power.

As to subsection (2), I wonder if oral information should not be given ahead of the hearing as well. Presumably the information is given to the inmate so that he can make some use of it, and if he wants to make use of it he will need to have it ahead of time.

Subsection (3) possibly relates in some way to the point that Mrs. Holt raised. The subsection is definitely intra vires but amongst the information that the Board is not required to give out, which it may have in its possession and which may indeed be relevant, is information which would be likely to disclose information obtained or prepared by a government institution, etc., in the course of investigations pertaining to the detection or suppression of crime or in the course of investigations appertaining to the administration or enforcement of any Act of Parliament. Now, that information could be absolutely

## [Translation]

il convient de se demander quelle conduite met gravement en danger la vie ou la sécurité d'une personne ou occasionne des sévices, ou encore des dommages psychologiques graves à une personne. Ces expressions ne semblent pas utilisées dans le Code criminel pour décrire des infractions, de sorte que la Commission des libérations conditionnelles ne pourra se fonder sur une décision d'un tribunal à l'effet que telle ou telle conduite met sérieusement en danger la vie d'une personne ou lui occasionne des dommages psychologiques graves. Je n'ai pu trouver aucune mention de ces expressions dans le Code. En parlant des délinquants dangereux, par exemple, on utilise l'expression «sévices graves», ce qui n'est pas la même chose que «mettre gravement en danger la vie ou la sécurité d'une personne». C'est peut-être ce qu'on entend, mais je crois qu'il faudrait le préciser.

La rubrique suivante porte sur les paragraphes (1) et (2) de l'article 16 du règlement. Aux termes du paragraphe 16(1), lorsque la Commission rejette une première demande de libération conditionnelle, le cas du même détenu ne peut être révisé avant deux ans, à moins que la Commission n'accède à une demande du détenu pour une nouvelle révision. Il ne semble exister aucune disposition obligeant la commission à étudier une nouvelle demande de libération conditionnelle, de sorte que lorsqu'un détenu s'est vu refuser sa libération conditionnelle, son cas dépend dorénavant uniquement du bon vouloir de la Commission, et il risque d'attendre pendant encore deux ans. Que ce soit une bonne chose ou non, une période de deux ans semble plutôt longue pour laisser une révision «à la discréction de la Commission».

L'article 17 tente d'appliquer l'alinéa 9(1)h) de la loi modifiant la Loi sur la libération conditionnelle de détenus, qui donne au gouverneur en Conseil le pouvoir de décréter par règlement quels renseignements doivent être fournis à un détenu. On l'utilise pour mettre en application un article selon lequel la Commission doit fournir aux détenus tous les renseignements pertinents qu'elle possède. Je me demande si les renseignements pertinents que la Commission a en sa possession et dont elle sera, bien sûr, juge, sont vraiment les renseignements que doit donner la Commission à un détenu en prévision de l'audition de sa cause. On semble vraiment manquer de précision dans l'utilisation de ce pouvoir.

Pour ce qui est du paragraphe (2), je me demande s'il ne faudrait pas les renseignements oraux avant l'audition de la cause. On suppose que les renseignements sont fournis au détenu pour qu'il puisse les utiliser, et pour ce faire, il doit les connaître d'avance.

Le paragraphe (3) porte d'une certaine manière sur l'argument soulevé par Mme Holt. Ce paragraphe est sans aucun doute intra vires. Cependant, il y a des renseignements que la Commission n'est pas obligée de fournir, bien qu'elle les ait en sa possession et qu'ils puissent être pertinents. Il s'agit notamment de renseignements qui pourraient entraîner la divulgation de renseignements recueillis par une institution gouvernementale au cours d'enquêtes portant sur la détection ou la prévention du crime, ou au cours d'enquêtes portant sur l'application des lois du Parlement. Or ces renseignements pourraient être

**[Texte]**

critical to an inmate's case. It may in all circumstances be irrelevant but I wonder if an inquiry should not go to the Parole Board to explain that a little bit further as to what possible implications there might be.

Section 6 is just . . . point six is just a picky syntax point.

Section 25 is something which I think is of considerable concern. Of course, the regulations give over to the Executive Committee of the Board power to develop and promulgate policies and procedures to be followed by the Board in carrying out its duties. Now, "policies" is very important. These are the policies to be pursued by the Parole Board in deciding whether to grant parole or not. These do not have to be promulgated by the Board or by the Executive Committee. They do not require the approval of the Governor in Council, and they will not in the form in which Section 25 is drafted be regarded as a statutory instrument. So they will be unreviewable policies. Now, again, that may be regarded as desirable to some extent. Having set up an independent tribunal to do its job, perhaps it should be left free to develop the policy which it will apply in doing its job. On the other hand, members of the Committee might think that these policies should be in some published form and liable to scrutiny. Section 26 empowers the board to conduct research in matters under its jurisdiction but only in a way that is consistent with the requirements of the Solicitor General of Canada, not in a way that is inconsistent with the requirements of the Solicitor General of Canada, which appears to give the Solicitor General the power to circumscribe the activities of a tribunal which was at least thought independent enough to be able to develop its own policies as to who should get paroled and who should not. That seems a rather unusual provision. And then 10 is a translation point.

• 1140

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, several of the points that the counsel has just explained deal with matters that have given me some concern. I was a little curious, incidentally, also. I think it is clear, by the way, that we should print pretty well all this documentation, should we not; that is, the whole of counsel's comments and also the regulations concerned, should we not?

**Mr. Eglington:** Well, we do not normally print the regulations. It would be a very expensive practice.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I see. Yes, I see. Well, all right, then, but our counsel's comments should certainly be printed.

**[Traduction]**

absolument critiques à la cause d'un détenu. Même si ces renseignements paraissent sans rapport, je me demande si les enquêteurs ne devraient pas aller donner quelques explications à la Commission des libérations conditionnelles quant aux implications éventuelles de leurs découvertes.

L'article 6 . . . ou plutôt la rubrique 6 traite simplement d'un détail de syntaxe.

L'article 25 m'apparaît d'une extrême importance. Le règlement donne bien sûr au bureau de la Commission le pouvoir d'élaborer et de promulguer les directives et méthodes suivies par la Commission dans l'exercice de ses fonctions. Les directives sont très importantes, car ce sont celles que suit la Commission des libérations conditionnelles pour décider s'il y a lieu d'accorder la libération conditionnelle ou non. La Commission ou le bureau de la Commission n'a pas à promulguer ses directives. L'approbation du gouverneur en Conseil n'est pas non plus nécessaire, et elles ne seront pas considérées comme des textes réglementaires, aux termes de l'actuel article 25. C'est donc dire que ces directives ne sont pas sujettes à examen. On peut l'estimer souhaitable dans une certaine mesure, car on pourrait croire qu'après avoir institué un tribunal indépendant pour faire ce travail, il faudrait peut-être lui laisser le soin d'élaborer lui-même les directives en fonction desquelles il exécutera ses fonctions. D'autre part, les membres du bureau pourraient penser qu'il conviendrait de publier ces directives sous une forme ou une autre, et de les soumettre à une révision. L'article 26 permet à la Commission d'effectuer des recherches sur des questions qui relèvent de sa compétence, mais non d'une manière incompatible avec les exigences du Solliciteur général du Canada. On semble ainsi donner au Solliciteur général le pouvoir de limiter les activités d'un tribunal qu'on a jugé suffisamment indépendant, du moins pour élaborer ses propres directives en vue de décider à qui accorder la libération conditionnelle. C'est une disposition qui semble sortir de l'ordinaire. La rubrique 10 traite d'une question de traduction.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Plusieurs des points que vient d'expliquer le conseiller rejoignent mes préoccupations. Je pense que nous devrions annexer ces documents au compte rendu de nos délibérations, n'est-ce pas? Je veux parler de toutes les observations du conseiller juridique ainsi que des règlements pertinents.

**M. Eglington:** Nous n'imprimons pas les règlements ordinai-rement, car cela coûterait très cher.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je vois. Très bien, mais alors il faut certainement annexer les observations de notre conseiller juridique.

[Text]

## PAROLE REGULATIONS

Parole Act

P.C. 1978-1528

SOR/78-428

[Translation]

DORS/78-428

## RÈGLEMENTS SUR LA LIBÉRATION CONDITIONNELLE DE DÉTENUS

Loi sur la libération conditionnelle de détenus

C.P. 1978-1528

1<sup>er</sup> août 1978*Criteria 15*

## 1. Section 4

August 1, 1978

The sections mentioned are attached.

## 2. Significance of the dates mentioned in Sections 6, 10 and 9

The 4th January 1978 was the date on which new regulations governing parole after imprisonment for life as a minimum punishment took effect. On 1st January, 1974 those regulations were superseded by a statute providing for a longer period before parole could be granted.

The 15th October 1977 is the date of coming into effect of Section 695.1 of the Criminal Code.

The National Parole Board is preparing an office copy of the Regulations which will include within it a digest of the statutory provisions governing the portions of sentences that must be served before parole may be granted. There will then be gathered in one document all the applicable provisions now contained in these Regulations and scattered through a number of statutes.

## 3. Section 8(1)

The three damning factors mentioned in Section 8(1) are of critical importance. It will be important to know precisely which criminal offences are involved and how the Parole Board will determine whether the results of criminal conduct fall within the three categories mentioned. *The Criminal Code in several places uses the phrases "bodily harm" and "endanger the life", but without the qualifications of "seriously". The terminology in category (c) (undefined) was proposed for insertion in a new Section 149.1 of the Criminal Code by Bill C-52, 1977-78 Session* In connection with the classification of offences note the import of Section 25 of the Regulations dealt with under comment number 7. Is the classification of offences a "policy" to be followed by the Board in carrying out its duties and functions under the Parole Act?

## 4. Section 16(1)

The period of two years seems a fairly long time, but it is to be considered in the light of section 16(2). The effectiveness of section 16(2) depends, of course, on an inmate being able to require the Board to consider his application. He does not appear to be able to do so for there does not appear to be anything in the Act or the Regulations which compels the

*Critère 15*

## 1. Article 4

Vous trouverez ci-joint les articles mentionnés.

## 2. Importance des dates mentionnées dans les articles 6, 10, et 9.

Le 4 janvier 1978 est la date d'entrée en vigueur du nouveau règlement régissant la libération conditionnelle après l'emprisonnement à vie comme peine minimale. Le 1<sup>er</sup> janvier 1974, le règlement a été remplacé par une loi prévoyant une période d'incarcération plus longue avant la libération conditionnelle.

Le 15 octobre 1977 est la date d'entrée en vigueur de l'article 695.1 du Code criminel.

La Commission nationale des libérations conditionnelles prépare à l'intention du bureau un exemplaire du règlement qui comprend également les dispositions statutaires régissant la durée de la peine que doit purger un détenu avant de se voir accorder la libération conditionnelle. Toutes les dispositions applicables, qui figurent maintenant dans ce règlement et qui se trouvent éparses dans différentes lois, sont rassemblées en un seul document.

## 3. Paragraphe 8(1)

Les critères déterminants énumérés au paragraphe 8(1) sont d'une importance capitale. Il est essentiel de connaître exactement les infractions en question ainsi que la façon dont procède la Commission des libérations conditionnelles pour déterminer si les conséquences d'une conduite criminelle entrent dans les trois catégories mentionnées. (A plusieurs endroits, le Code criminel utilise l'expression «sévices» et «mettre en danger la vie» sans mentionner l'idée de gravité. Le bill C-52, session de 1977-1978, a proposé de faire figurer dans le nouvel article 149.1 du Code criminel, les expressions utilisées dans la catégorie c) (indéfini).) En ce qui concerne la classification des infractions, il convient de noter la portée de l'article 25 du règlement, que l'on abordera sous la rubrique numéro 7. La classification des infractions est-elle une «politique» que la Commission doit suivre pour s'acquitter de ses fonctions aux termes de la Loi sur la libération conditionnelle de détenus?

## 4. Paragraphe 16(1)

La période de deux ans semble assez longue, mais il faut en tenir compte à la lumière du paragraphe 16(2). Naturellement, l'application du paragraphe 16(2) dépend de la capacité du détenu d'obliger la Commission à étudier sa requête. Il semble qu'il ne soit pas en mesure de le faire, car la loi ou le règlement ne contient aucune disposition obligeant la Commis-

**[Texte]**

Board to consider an application for parole except at the times specified in Section 16(1) of the Regulations.

**5. Section 17****Subsection (i)**

Section 9(1)(h) of the enabling Act, as made by 25-26 Eliz II, cap. 53, s. 24, empowers the Governor in Council to make regulations

“(h) prescribing the information, and the form thereof, to be supplied or made available to an inmate by the Board or other persons *before* any hearing is held by the Board in respect of parole for that inmate”.

One wonders if “all relevant information in the possession of the Board” is really the type of prescription of information Parliament had in mind.

**Subsection (2)**

Surely information given orally should be given ahead of time too. It may be as important and require as much consideration and response as information in writing.

**Subsection (3)**

Paragraph (a) is undoubtedly *intra vires*, but is it just?

The information referred to in paragraph (b) is such information as:

(a) might be injurious to international relations, national defence or security or federal-provincial relations;

(b) would disclose a confidence of the Queen's Privy Council for Canada;

(c) would be likely to disclose information obtained or prepared by any government institution or part of a government institution that is an investigative body

(i) in relation to national security,

(ii) in the course of investigations pertaining to the detection or suppression of crime generally, or

(iii) in the course of investigations pertaining to the administration or enforcement of any Act of Parliament;

(d) might, in respect of any individual under sentence for an offence against any Act of Parliament

(i) lead to a serious disruption of that individual's institutional, parole or mandatory supervision program,

(ii) reveal information originally obtained on a promise of confidentiality, express or implied, or

(iii) result in physical or other harm to that individual or any other person;

(e) might reveal personal information concerning another individual;

**[Traduction]**

sion à étudier une demande de libération conditionnelle, sauf aux échéances mentionnées au paragraphe 16(1) du règlement.

**5. Article 17****Sous-alinéa (i)**

Aux termes de l'alinéa 9(1)h) de la loi habilitante, 25-26 Eliz II, C. 53, article 24, le gouverneur en conseil peut par règlement

h) fixer la forme et le contenu des renseignements que la Commission doit fournir à un détenu ou à d'autres personnes ou, du moins, mettre à leur disposition, avant de tenir une audition au sujet de sa libération conditionnelle;

On se demande si l'expression «tous les renseignements pertinents qu'elle a en sa possession» constitue vraiment le genre d'information que le Parlement voulait prescrire.

**Paragraphe (2)**

Assurément, les renseignements donnés oralement devraient être également communiqués à l'avance. Ils peuvent être aussi importants et doivent être étudiés aussi soigneusement que les renseignements écrits.

**Paragraphe (3)**

L'alinéa a) est sans aucun doute *intra vires*, mais est-il juste?

Voici les renseignements contenus dans l'alinéa b):

a) de causer un préjudice aux relations internationales, à la défense ou à la sécurité nationale ou aux relations fédérales-provinciales;

b) de violer le secret attaché aux travaux du Conseil privé de la Reine pour le Canada;

c) d'entraîner la divulgation de renseignements recueillis par tout ou partie d'une institution gouvernementale constituée en organisme d'enquête,

(i) sur la sécurité nationale,

(ii) au cours d'enquêtes sur la détection ou la prévention du crime en général, ou

(iii) au cours d'enquêtes sur l'application des lois du Parlement;

d) dans le cas d'un individu condamné pour infraction à une loi du Parlement,

(i) d'avoir de graves conséquences sur son programme pénitentiaire, sa libération conditionnelle ou sa surveillance obligatoire,

(ii) d'entraîner la divulgation de renseignements qui, à l'origine, ont été obtenus expressément ou implicitement sous le sceau du secret, ou

(iii) de causer, à lui ou à quiconque, des dommages, corporels ou autres.

e) d'entraîner la divulgation de renseignements personnels concernant un autre individu;

## [Text]

(f) might impede the functioning of a court of law, or a quasi-judicial board, commission or other tribunal or any inquiry established under the *Inquiries Act*; or

(g) might disclose legal opinions or advice provided to a government institution or privileged communications between lawyer and client in a matter of government business.

## 6. Section 20(2)(a)

Perhaps "practical" should be "practicable".

## 7. Section 25

These policies and procedures will be of critical importance. Since we have no body such as the Council on Tribunals in the United Kingdom or the Statutory Powers Procedure Rules Committee in Ontario to scrutinize the policies and procedures it seems doubly important that they should be published and publicised. If set down in writing they will not be regarded by the Crown as constituting statutory instruments.

The enabling power for Section 25 is Section 3(2.1) of the Act as added by 25-26 Eliz. II cap. 53, s. 18:

"There shall be an executive committee of the Board, consisting of not more than ten members appointed by the Governor in Council on the recommendation of the Solicitor General of Canada, whose duties and powers may be prescribed by the regulations"

Empowering the executive committee to promulgate procedures under Section 25(a) of the Regulations may be inconsistent with Section 3(6) of the Act which reads:

"The *Board* may with the approval of the Governor in Council, make rules for the conduct of its proceedings, including the fixing of a quorum for any meeting or hearing, and the performance of its duties and functions under this or any other Act of Parliament".

Doubtless it will be said that Section 3(6) is enabling only and not exhaustive yet there may be surprise that rules of procedures can be promulgated without the approval of the Governor in Council, not by the Board but by the executive committee and in a form which will not in the Crown's view constitute a statutory instrument.

The barest Rules of Procedure have been made under Section 3(6) of the Act and they have appeared as SOR/78-494. An enquiry should go at least to determine what rules not in SOR/78-494 will be or have been made under Section 25 of the Regulations. Perhaps the Executive Committee merely proposed rules which now appear as SOR/78-494.

## [Translation]

f) d'entraver le fonctionnement d'une cour de justice ou d'un tribunal quasi-judiciaire, notamment un office ou une commission, ou le déroulement d'une enquête instituée en vertu de la *Loi sur les enquêtes*; ou

g) d'entraîner la divulgation de consultations juridiques données à une institution gouvernementale ou de violer le secret professionnel existant entre l'avocat et son client à propos d'une affaire d'ordre administratif.

## 6. Alinéa 20(2)a)

Dans la version anglaise, il faudrait peut-être remplacer le mot «practical» par «practicable».

## 7. Article 25

Ces directives et méthodes sont d'une importance primordiale. Comme nous n'avons pas d'organisme comme le Council on Tribunals du Royaume-Uni ou le Statutory Powers Procedure Rules Committee en Ontario pour étudier les directives et les méthodes, il est doublement important de les publier. La Couronne ne les considérera pas comme des textes réglementaires si elles se présentent sous forme écrite.

L'autorité habilitante pour l'article 25 est le paragraphe 3(2.1) de la loi, tel qu'ajouté par 25-26 Eliz. II, C. 53, article 18:

«Est établi un Bureau de la Commission composé au maximum de dix de ses membres nommés par le gouverneur en conseil sur recommandation du solliciteur général du Canada et dont les fonctions et pouvoirs peuvent être définis par règlement.»

Le fait d'habiliter le comité directeur à promulguer des procédures aux termes de l'alinéa 25a) du règlement est peut-être contraire aux dispositions du paragraphe 3(6) de la loi qui stipule ce qui suit:

Sur approbation du gouverneur en conseil, la Commission peut établir des règles visant la conduite de ses délibérations, y compris la fixation d'un quorum à ses assemblées ou auditions, et à l'accomplissement des devoirs et fonctions que lui attribuent les lois du Parlement, notamment la présente.»

On dira sans doute que le paragraphe 3(6) n'est qu'une disposition déclaratoire non exhaustive, mais il est surprenant que ce soit le comité directeur et non la Commission qui soit autorisé à promulguer les règles de procédure sans l'approbation du gouverneur général, et sous une forme qui ne constitue pas aux yeux de la Couronne un texte réglementaire.

Les règles fondamentales de procédure ont été établies en vertu du paragraphe 3(6) de la loi et elles figurent dans le DORS/78-494. Il convient de mener au moins une enquête pour déterminer si les règles qui ne figurent pas dans le DORS/78-494 seront ou ont été élaborées aux termes de l'article 25 du règlement. Il se peut que le comité directeur ait simplement proposé les règles qui figurent actuellement dans le DORS/78-494.

**[Texte]****8. Section 26**

What is the meaning and effect of the phrase "not inconsistent with the requirements of the Solicitor General of Canada"?

9. Enabling powers need not be exercised and the decision not to exercise any one or more of them is doubtlessly a matter of policy. Committee members may be interested to note that Section 9(1)(i) of the Act, added by the 1977 amendments, has not been exercised;

"(i) prescribing the circumstances in which an inmate is to be entitled to assistance at a hearing before the Board, the kind and extent of such assistance and the persons or class of persons who may provide the assistance".

**10. Section 23(3)**

There appears to be a discrepancy between the two official versions. The English version says that "the maximum number of members who must vote on the review is such number as have voted at the time the last vote to deny parole . . . it cast", while the French version says that "... is such number as was required at the last vote . . .", which does not necessarily mean the same thing.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I was a little bit surprised by the word "orally" there because when you prescribe the information and the form thereof, that is just, to my mind, something written. I am wondering a little about the word "orally". If you say the information should be given to the inmate orally in time for him to consider it, how would it be to him to have the information given orally? He listens to it and, goodness knows, he may fail to follow it; he may find it very complex. I should have thought you would want to have the thing in writing and that the Act clearly, in talking about prescribing the information and the form thereof, would contemplate a written document.

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, I think I agree that it would be desirable in all cases for it to be given in writing. As to the vires of it, I think one could say that information is given in oral form or is given in written form, but as to the propriety of it I think I am in agreement with you, that information in these circumstances, to be of any use, would need to be in writing.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well . . . Mrs. Holt, sorry.

**Mrs. Holt:** Our Justice committee has dealt with the whole situation and there was a period of great concern about this section. The number is Section 5 here and that is the one I was worried about and wanted to check.

I am also concerned about "orally". Information given orally should be given at the time, too, which means that almost every comment might go to them. And there is a reality in the prison system that makes it very difficult. You can give it to them orally but then they will mull it over because all they have is time; one day is like a year to us. They have only time to think about it. By the time they get before the hearing,

**[Traduction]****8. Article 26**

Quelles sont la signification et les répercussions de l'expression «non incompatible avec les exigences du solliciteur général du Canada»?

9. On n'est pas tenu d'exercer les pouvoirs habilitants qu'on détient, et la décision de n'exercer aucun ou plusieurs de ces pouvoirs est sans aucun doute une question de politique. Les membres du comité voudront bien noter que le sous-alinéa 9(1)(i) de la loi, ajouté par les modifications de 1977, n'a pas été utilisé:

«i) prévoir quelles circonstances donnent droit au détenu d'obtenir aide et assistance lors d'une audition devant la Commission, sa nature, son étendue et les personnes ou la catégorie de personnes autorisées à lui fournir.»

**10. Paragraphe 23(3)**

Il semble y avoir une différence entre les textes anglais et français. Alors que le texte français dit «le vote concernant l'examen demande au moins le même nombre de voix que le nombre requis au dernier vote pour refuser la libération . . .» le texte anglais dit «le vote concernant l'examen demande au moins le même nombre de voix que celui donné au dernier vote pour refuser la libération . . .» ce qui ne veut pas nécessairement dire la même chose.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'ai été un peu surpris par le mot «oralement», car dans la liste des renseignements à fournir et dans leur description, on semble parler de renseignements écrits. Je me demandais pourquoi on employait le mot «oralement». Si vous dites que les renseignements doivent être fournis au détenu, de manière à lui donner le temps de les étudier, quelle en sera la valeur pour lui, s'ils lui sont fournis oralement? Même s'il est attentif, il peut ne pas réussir à suivre, parce que tout lui paraît très compliqué. J'aurais cru que vous vouliez que les renseignements soient fournis par écrit et qu'en prescrivant quels renseignements fournir et sous quelle forme, la loi visait un document écrit.

**M. Eglington:** Monsieur le président, j'admets qu'il serait souhaitable que tous les renseignements soient donnés par écrit. J'admets qu'il serait tout aussi légal de donner les renseignements oralement ou par écrit, mais je conviens avec vous que, dans ces circonstances, pour que les renseignements soient d'une certaine utilité il serait préférable de les fournir par écrit.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Eh bien . . . je suis désolé, madame Holt.

**Mme Holt:** Notre comité de la justice a étudié toute cette situation, et cet article l'a longuement préoccupé. L'article 5 me préoccupe, et je voudrais vérifier.

Je m'inquiète aussi de l'utilisation du mot «oralement». On dit que les renseignements donnés oralement devraient être fournis en même temps, ce qui signifie qu'on pourrait leur faire part de presque tous les commentaires formulés. Il existe cependant une réalité de la vie pénitentiaire qui complique la situation: si vous donnez oralement des renseignements à un détenu, il les retournera continuellement dans sa tête, car la

## [Text]

there is a danger that they will have exaggerated. It has to be very, very carefully handled.

I just have concern and I would like to consult some people on this because we are into this situation now where the Commissioner seems to be moving not only on the parole service but into the parole board area, the Commissioner of Penitentiaries, because they established this law that, I think, may have been a grave mistake and only increased the bureaucracy. It is a blanket group under all the Commissioner's power and things are already happening in the parole service and the parole board that I do not think was ever intended by the law. I just say that this might just be the tip of the iceberg on the whole thing that we are now fighting in regard to the contempt of our penitentiary report. It is the same sort of thing where they are taking power unto themselves and ignoring Parliament completely.

I just would really like to look at this more carefully because things are happening in the parole service and parole board that I suspect were never intended by the law. So I do not know, I just cannot help too much other than to say that I was very interested to see it raised and I am concerned like you are about giving powers to make policies which they are already doing in this and other areas. They are establishing whole policies on mandatory parole and supervision.

• 1145

They have given an order—found a document that has been released and I should get it for you—where they are telling them the mandatory parole and supervision are going to be changed. And supervision is absolutely crucial in parole but supervision is probably going to end in many areas. That is the purpose of parole. You supervise the person in transition to freedom. So, that is why I asked for a little more time to think about it and certainly to hear more from you.

**The Joint Chairman (Senator Forsey): Senator Godfrey.**

**Senator Godfrey:** On the question of Section 17, under subsection (1), I do not follow the counsel's comment when he says one wonders if "all relevant information in possession of the board" is really the type of prescription or information Parliament had in mind. Why do you say that? I would think that is what Parliament had in mind, surely.

**Mr. Eglington:** I suppose I had in mind an itemization of the types of information simply because the way it is drafted now, it is left to the Board, since they are the ones with information and they are the only ones who can see it, to decide what is relevant and I wonder if it should not have read, we must get this, this and this and all other relevant information in possession of the Board. It would be very easy for a Parole

## [Translation]

seule chose qu'il a en abondance, c'est le temps. Pour lui, une journée peut sembler aussi longue qu'une année et il a tout le temps d'y réfléchir. Il risque donc d'exagérer bien des faits au moment de se présenter devant la Commission. Il faut prendre bien des précautions.

J'aimerais également consulter certaines personnes au sujet d'un autre point qui m'inquiète. Il semble que maintenant le Commissaire des pénitenciers s'imisce non seulement dans le service des libérations conditionnelles, mais dans tout le domaine des libérations conditionnelles, à cause de cette nouvelle loi, qui est peut-être une grave erreur et qui, en outre, accroîtra la bureaucratie. Par suite d'un tel accroissement des pouvoirs du Commissaire, certaines choses qui se passent au service des libérations conditionnelles et à la Commission des libérations conditionnelles ne me semblent pas voulues par la loi. C'est peut-être un des premiers assauts de l'affaire généralisée et déclenchée contre notre rapport sur les pénitenciers. C'est comme dans tous les cas où certains s'adjugent des pouvoirs en faisant complètement fi du Parlement.

J'aimerais vraiment étudier davantage cette question, car au sein du service des libérations conditionnelles et de la Commission des libérations conditionnelles, il se passe bien des choses que la loi n'a jamais voulu, d'après moi. Je ne peux donc pas vous aider tellement, je veux simplement dire que la question m'intéresse beaucoup et que je crains comme vous de donner des pouvoirs d'élaborer des directives dans ce secteur et dans d'autres, ce qui se fait déjà. On y élabore déjà toutes les politiques relatives à la libération conditionnelle obligatoire et à la surveillance.

On a déjà donné l'ordre... j'ai trouvé un document qui vient d'être publié et je devrais peut-être vous le remettre... on y dit que les normes de libération conditionnelle obligatoire et de surveillance seront modifiées. La surveillance est un élément absolument crucial du régime de libérations conditionnelles et cependant, on l'éliminera probablement dans bien des cas. L'un des objectifs mêmes de la libération conditionnelle est de surveiller la personne qui est sur la voie de la liberté. C'est donc pourquoi j'ai demandé un peu plus de temps pour réfléchir à la question et je voudrais certainement d'autres éclaircissements.

**Le coprésident (sénateur Forsey): Sénateur Godfrey.**

**Le sénateur Godfrey:** Au sujet de l'article 17 (1), je ne comprends pas très bien l'observation du conseiller juridique lorsqu'il dit qu'on se demande si «tous les renseignements pertinents qu'elle a en sa possession» constituent vraiment le genre d'information que le Parlement voulait prescrire. Pourquoi dites-vous cela? Je crois que c'est certainement ce que le Parlement envisageait.

**M. Eglington:** Je songeais, je pense, à la liste des types de renseignements réservés uniquement à la Commission, car d'après le libellé actuel de la disposition, c'est à la Commission de décider quels renseignements sont pertinents. Je me demande donc si la loi n'aurait pas dû stipuler que la Commission doit fournir tel ou tel renseignement ainsi que tous les renseignements pertinents en sa possession. Je suis peut-être

## [Texte]

Board, and perhaps I am a little jaundiced about parole boards, but it would be very easy for them to say: well, it is not relevant. You do not need that information, and they are in the driver's seat.

**Senator Godfrey:** I do not know what else you could say in the regulations other than that they have every relevant information. That means everything, practically.

**Mr. Eglington:** Well, the object of Section 17(1) is highly desirable, that they get all the relevant information. If Parliament had wanted, it could easily have said that itself, but it has given power to prescribe the information which makes it sound as though there has to be some sort of setting out of the information to be given.

**Senator Godfrey:** What they have said is that we are not going to establish . . . It is all. And then they said "relevant". There is no point in giving information that has nothing to do with this matter. But they said, "We are not going to prescribe, we are just going to say it is all information" which seems to be about as wide as we could possibly have.

**Mr. Eglington:** As Miss Mayrand has just pointed out if it is not relevant, why is it in the file? If it is decided that it is not relevant information, why is it in the file in the first place if they decide to hold something back.

**Senator Godfrey:** Oh, well, they might get something. If it is information that the Board itself would not look at if it is not relevant, then why should it be necessary to pass . . . The Board can say, that is not relevant, we are not going to consider it. Or it is not even presented to the Board. It may be in the file, it is corrected, and whoever is presenting this information to the Board would not . . . Anything which the Board is going to consider surely is relevant and therefore they must be given that information.

**Mr. Eglington:** What I am worried about, I think, if I could put it another way, is that under the regulations drafted the inmate will not be able to point to Section 17 and say: you have to give me this piece of information, that piece of information or some other type of information. All they could say is I want all the information in your possession that is relevant and the Board could say, "Here it is" and it may be one small part of it.

**Mrs. Holt:** Is not relevant though a definition of that . . . Excuse me, I am sorry. "Relevant" would be relevant to the name of the person on the file. It depends on what your definition of relevant is. As you say, anything in the file is obviously relevant.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Any other members? I do not want to cut Senator Godfrey off but I thought that perhaps somebody else might have something while he was mulling over his next . . .

## [Traduction]

trop méfiant, mais je crois qu'il serait très facile pour la Commission des libérations conditionnelles de dire que tels ou tels renseignements ne sont pas pertinents ou que le détenu n'en a pas besoin, car ce sont les membres de la Commission qui tiennent la barre.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne vois pas ce qu'on pourrait dire dans le règlement au lieu de dire que tous les renseignements pertinents doivent être fournis. Il me semble que ça dit presque tout.

**Mr. Eglington:** L'objet du paragraphe 17(1) est que les détenus obtiennent tous les renseignements pertinents et c'est tout à fait souhaitable. Si le Parlement avait voulu, il aurait facilement pu le stipuler lui-même, mais il a préféré déléguer le pouvoir de prescrire quels renseignements seront fournis, ce qui semble suggérer qu'il faut trier les renseignements.

**Le sénateur Godfrey:** On a dit qu'on ne précisera pas . . . c'est tout. Ensuite, il y a le mot «pertinent». Il est vraiment inutile de donner des renseignements n'ayant aucun rapport avec une affaire. Les législateurs ont dit qu'ils n'allait pas prescrire quels renseignements fournir, disant simplement qu'il s'agit de tous les renseignements, ce qui me semble aussi général que possible.

**Mr. Eglington:** Comme vient de me le faire remarquer M<sup>e</sup> Mayrand si la Commission décide de ne pas fournir certains renseignements parce qu'ils ne sont pas pertinents, pourquoi figurent-ils au dossier? En fait, pourquoi des renseignements qui ne sont pas pertinents figurerait-ils au dossier?

**Le sénateur Godfrey:** Il peut y avoir là toutes sortes de renseignements. S'il s'agit de renseignements que la Commission elle-même n'examinerait même pas, pourquoi serait-il alors nécessaire de . . . La Commission peut simplement dire qu'ils ne sont pas pertinents et qu'elle n'en tiendra pas compte, ou encore ils peuvent même ne pas être soumis à la Commission. De tels renseignements figurant au dossier ne seraient tout simplement pas soumis à la Commission par celui qui lui transmettrait . . . Il me semble que tout renseignement dont la Commission tient compte est certainement pertinent et qu'il devrait donc être fourni.

**Mr. Eglington:** En fait, ce qui m'inquiète, c'est qu'aux termes du règlement actuel, le détenu ne pourrait pas invoquer l'article 17 pour dire à la Commission qu'elle doit lui fournir tel ou tel renseignement. Il pourrait tout simplement dire qu'il veut tous les renseignements pertinents que la Commission a en sa possession, mais ceux que la Commission lui fournirait pourraient ne représenter qu'une infime partie de tous les renseignements disponibles.

**Mme Holt:** Est-ce que le mot «pertinent» ne signifie pas . . . je suis désolée. Je pense que par «pertinent», on entend pertinent pour la personne sur laquelle porte le dossier. Tout dépend de ce qu'on entend par le mot «pertinent». Comme vous venez de le dire, tout renseignement qui figure au dossier est évidemment pertinent.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Est-ce qu'il y a d'autres commentaires? Je ne veux pas couper la parole au sénateur Godfrey, mais je croyais que quelqu'un d'autre voulait peut-être dire un mot pendant qu'il réfléchit à sa prochaine . . .

[Text]

• 1150

**Mr. Eglington:** I might say, Mr. Chairman . . .

**Senator Godfrey:** I might say as far as subsection (2) is concerned, I am fully in agreement. I do not see why there should be a distinction between oral and written. I think it is just a drafting error. I can hardly believe this.

**Mr. Eglington:** I wonder if Mrs. Holt wants time to consider it. It might not be necessary to bring it back next week.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think that is a good idea.

**Senator Godfrey:** Before we bring it back, could I make one other comment with respect to Section 16 (1) where you say that the period of two years seems a fairly long time? Are we getting into a question of policy there? I could see why they say two years. Maybe it is. But where are the criteria that would justify making that account?

**Mr. Eglington:** The harshness in the precedence, I suppose. I do not know if it really was harsh in the precedence but obviously you cannot have people coming back every week or every month saying, review my case. But nevertheless, in two years . . .

**Senator Godfrey:** Right. It is a matter of their staying in, and some may take two years, some one, and some three. But that is really an area I do not think is really—I think it is not so . . .

**Mr. Eglington:** So harsh or so . . .

**Senator Godfrey:** . . . that is really the business of this Committee to say that if we had the right we would have said only one year, not knowing really how busy they are.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, I took it that that first sentence, the nub of that first sentence, was the last part of it, what was to be considered in the light of Section 16, subsection (2). And then the real criticism—it did not seem to me that Mr. Eglington was saying anything about the policy; he merely said it is a fairly long time. But there is a provision in here for an earlier decision but it is left entirely to the discretion of the board. I thought that was the nub of your criticism.

**Mr. Eglington:** With respect, Mr. Chairman, I think it does amount to the same thing. Because if the board wants to hear a review after one week or one month or three months of six months, it can. And if it insists on waiting the whole two years it is entitled to.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes.

**Mr. Eglington:** The sum of the whole thing is that if the parole is refused, it then lies within the discretion of the board to review when it wants, but at the end of two years it must.

**Mrs. Holt:** And it creates inequity because there is some pressure on the board—and I know this has happened. Pres-

[Translation]

**M. Eglington:** Si vous me le permettez, monsieur le président . . .

**Le sénateur Godfrey:** Je suis entièrement d'accord avec votre commentaire au sujet de l'alinéa (2). Je ne vois pas pourquoi on devrait faire une distinction entre les renseignements donnés oralement et ceux donnés par écrit. Cela ne peut être qu'une erreur de rédaction.

**M. Eglington:** Je me demande si M<sup>me</sup> Holt souhaite étudier plus longuement la question. Il ne sera peut-être pas nécessaire d'y revenir la semaine prochaine.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est une bonne idée.

**Le sénateur Godfrey:** Tout d'abord, vous dites que la période de deux ans prévue à l'article 16(1) est trop longue. S'agit-il d'une question de politique? Il se peut que cette période soit justifiée. Sur quels critères pourrions-nous fonder une proposition de ce genre?

**M. Eglington:** Je suppose qu'il y a eu trop de précédents, car les détenus ne peuvent évidemment pas demander chaque semaine ou chaque mois une révision de leur cas. Néanmoins, pour ce qui est des deux ans . . .

**Le sénateur Godfrey:** Exactement. Certains cas peuvent prendre deux ans, d'autres un ou trois. Toutefois, je ne crois pas . . .

**M. Eglington:** Que ce soit trop sévère ou . . .

**Le sénateur Godfrey:** . . . qu'il incombe au Comité de déclarer qu'il réduirait cette période à un an s'il en avait le droit, alors qu'il ignore quel est le fardeau de travail de cette commission.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il ne faut pas oublier qu'on signale qu'il faut en tenir compte à la lumière de l'article 16, paragraphe (2). M. Eglington ne fait pas allusion à la politique, il signale simplement que cette période est assez longue. Il est possible d'obtenir une décision avant cette date, mais c'est laissé entièrement à la discrétion de la Commission. D'après moi, c'était l'essentiel de votre critique.

**M. Eglington:** Si vous me le permettez, monsieur le président, cela revient au même. La Commission peut, si elle le veut, réviser un cas après une semaine, trois mois ou six mois, mais elle a aussi le droit d'attendre deux ans.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui.

**M. Eglington:** Bref, si la libération conditionnelle est refusée, la Commission peut effectuer une révision quand elle le veut si elle le souhaite, mais elle est obligée de le faire au bout de deux ans.

**Mme Holt:** Cela crée une situation injuste car il est possible d'exercer des pressions sur la Commission, comme cela s'est

## [Texte]

sure on the board can cause them to look at the case again or, of course, on compassionate grounds too.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, were you objecting, Mr. Eglington, to the failure to have something in there to limit the board's discretion? You say that there does not appear to be anything in the act or the regulations to compel the board to consider an application for parole except at the time specified. Are you saying that the inmate ought to have some right to compel? Exactly what do you have in mind?

**Mr. Eglington:** Well, I was not saying that he should have any right or the regulation should read in any particular way. It was an attempt to raise this question: the fact that for two years he can be in suspense or he may be reviewed again in a month. But it is totally at the discretion of the board. Now that discretion may be regulated by policies developed under Section 25 or it may be wholly quixotic for all we know. But two years is a very long time in the life of a prisoner.

**Mrs. Holt:** But if he is well established and happy in prison, we will not be troubled by it. But I can tell you that if they get restless and want to use the board's discretion, every member of Parliament gets letters, every newspaperman gets letters, everybody is pressured to get an earlier review. I do not know whether that is bad or good but it certainly seems as though it could be a problem.

**An hon. Member:** Well, could we defer that then?

**Mr. McKinley:** I believe, Mr. Chairman, there has been a recent change. It is only incarceration under two years now that is under provincial—at least in Ontario it is under provincial jurisdiction under the Department of Correctional Services. That has been a recent change.

**Miss Mayrand:** For parole?

**Mr. Eglington:** Well, there are provincial parole boards but Section 16 considers the situation where a man has been in for longer than two years, and his parole date comes up and it has been reviewed and it has been rejected. So he will then continue in the federal institution.

**Mrs. Holt:** May I just raise one point for you to think of since we are going to have the adjournment and that is on page two, Section 17, subsection 3(a)? The exceptions might be injurious to international relations, national defence and security of federal and provincial relations. I do not know whether we have power to make recommendations. But it should also cover any individual because that is really where the danger is. But I also would like to point out that the Board now must give reasons for their decisions, written reasons, which they never did before.

• 1155

**Miss Mayrand:** There is a piece which might cover it, on the right side of your page.

**Mrs. Holt:** Oh, I see; I am sorry . . .

## [Traduction]

déjà produit. La Commission peut décider de réviser un cas à cause de pressions exercées sur elle ou, bien entendu, pour des raisons humanitaires.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Eglington, vous opposiez-vous au fait que c'est laissé entièrement à la discréction de la Commission? Vous dites qu'aucune disposition de la loi ou des règlements n'oblige la Commission à étudier les demandes de libération conditionnelle sauf à la fin de la période prescrite. Voulez-vous dire que le détenu devrait avoir le droit de l'y obliger? Que suggérez-vous exactement?

**Mr. Eglington:** Je ne dis pas qu'il devrait détenir ce droit ou que le règlement devrait être modifié. Je tenais simplement à souligner que le détenu peut être obligé d'attendre deux ans ou seulement un mois. Toutefois, la décision relève entièrement de la Commission. Pour exercer cette discréction, il se peut que la Commission se fonde sur des politiques élaborées en vertu de l'article 25 ou qu'elle agisse entièrement de son propre chef, pour autant que nous sachions. Toutefois, deux ans, c'est très long pour un détenu.

**Mme Holt:** S'il est content de son sort en prison, il ne pose pas de problème. Toutefois, s'il veut convaincre la Commission de réviser son cas, je puis vous dire que chaque député reçoit des lettres, chaque journaliste, tout le monde en est averti. J'ignore si c'est bon ou mauvais, mais c'est certainement susceptible de créer des problèmes.

**Une voix:** Pourrions-nous reporter la chose?

**Mr. McKinley:** Monsieur le président, je crois qu'on a récemment apporté une modification. Seules les peines d'emprisonnement de moins de deux ans relèvent maintenant des provinces, du moins en Ontario, cela relève des Services pénitentiaires. C'est un changement récent.

**Mlle Mayrand:** Pour ce qui est des libérations conditionnelles?

**Mr. Eglington:** Il existe des commissions provinciales de libération conditionnelle, mais l'article 16 concerne le détenu qui a purgé plus de deux ans, qui demande une libération conditionnelle, et qui se la voit refusée. Il doit alors purger le reste de sa peine dans une institution fédérale.

**Mme Holt:** Me permettez-vous de soulever une question, étant donné que nous allons bientôt lever la séance. Il s'agit du paragraphe 3(a) de l'article 17 portant sur les préjudices aux relations internationales, à la défense et à la sécurité nationales ou aux relations fédérales-provinciales. J'ignore si nous avons le pouvoir de faire des recommandations, mais cela devrait s'appliquer à toute personne car c'est là que réside le danger. Je tiens aussi à signaler que la Commission doit maintenant motiver ses décisions par écrit.

**Mlle Mayrand:** Si vous regardez la page de droite, vous verrez que cela s'applique.

**Mme Holt:** Je vois, excusez-moi.

## [Text]

**Mr. Eglington:** For your personal information concerning another individual.

**Mrs. Holt:** Oh, I am sorry; I have got it. I am sorry about that.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Before we simply put this aside for the time being, I would like to place on record my view that there are certain particular parts of these comments that are of special importance and I think we ought to be looking at carefully between now and the next time it comes up. First of all, comment No. 3 on Section 8(1) and then Comment No. 7 on Section 25 and Comment No. 8 on Section 26. Those appear to me to be the three things that we should be thinking about very carefully between now and next time.

The other documents here that are relevant simply mention the particular part of this major comment which applies to the special document involved. Then we defer further consideration of that.

Now the next thing we have is SOR/78-558 National Harbours Board Operating Bylaw, amendment.

**Senator Riley:** Mr. Chairman, I want to apologize for not getting here sooner, but we had an important meeting—a number of witnesses before the Transportation Committee. I hope I did not hold up the quorum or anything.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** No, indeed, Senator Riley. Thank you very much for your explanation.

I wonder whether there are any questions on this item. I think we should print the comment of counsel, should we not?

#### NATIONAL HARBOURS BOARD OPERATING BY-LAW, amendment

National Harbours Board Act

P.C. 1978-2137

October 11, 1978

#### 1. New Subsection 6(2)—Section 2 of amending schedule

This subsection stems from section 14(1) (f) of the National Harbours Board Act.

“14. (1) The Governor in Council may make by-laws, not inconsistent with the provisions of this Act, for the direction, conduct and government of the Board and its employees, and the administration, management and control of the several harbours, works and property under its jurisdiction including . . .

(f) the transportation, handling or storing upon any property under the administration of the Board or any private property within any harbour under the jurisdiction of the Board of explosives or other substances that, in the opinion of the Board, constitute or are likely to constitute a danger or hazard to life or property.”

This enabling power would appear to support paragraph (a) of subsection 6(2) and the power granted to the Board in

## [Translation]

**M. Eglington:** Ce sont des renseignements sur une autre personne, pour votre gouverne.

**Mme Holt:** Excusez-moi, je vois.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Avant de laisser le sujet de côté pour l'instant, je tiens à signaler que certaines parties de ces commentaires revêtent une importance spéciale et qu'il faudrait y réfléchir jusqu'à ce que nous en reprenions l'étude. Il s'agit premièrement du commentaire n° 3 sur l'article 8(1), du commentaire n° 7 sur l'article 25 et du commentaire n° 8 sur l'article 26. D'après moi, ce sont les trois aspects sur lesquels nous devrions nous pencher.

Les autres documents portent uniquement sur les modifications. Nous pouvons donc reporter l'étude de cette question.

Nous passons maintenant au DORS/78-558, règlement d'exploitation du Conseil des ports nationaux, modifications.

**Le sénateur Riley:** Monsieur le président, je m'excuse de ne pas être arrivé à temps, mais j'ai dû assister à une réunion importante du Comité des transports. J'espère que mon absence n'a cause aucun retard.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Non, sénateur Riley. Je vous remercie de votre explication.

Y a-t-il des questions au sujet de ces règlements? Nous devrions peut-être annexer le commentaire du conseiller, n'est-ce pas?

#### RÈGLEMENT D'EXPLOITATION DU CONSEIL DES PORTS NATIONAUX—Modification

Loi sur le Conseil des ports nationaux

C.P. 1978-2137

Le 11 octobre 1978

#### 1. Nouveau paragraphe 6(2)—Article 2 de l'annexe portant modification

Ce paragraphe découle de l'alinéa 14(1)f) de la Loi sur le Conseil des ports nationaux.

«14(1) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements, non incompatibles avec les dispositions de la présente loi, pour la direction, la conduite et la gouverne du Conseil et de ses employés, ainsi que pour l'administration, la gestion et la régie des divers ports, ouvrages et biens sous sa juridiction, y compris . . .

f) le transport, la manutention ou l'emmagasinage, en des propriétés dont l'administration relève du Conseil ou en toute propriété privée dans les limites d'un port sous la juridiction du Conseil, d'explosifs ou autres substances qui, de l'avis du Conseil, constituent ou sont de nature à constituer un danger ou risque pour la vie ou les biens;

Ce pouvoir habilitant semblerait compléter les dispositions de l'alinéa 6(2)a) ainsi que les pouvoirs accordés au Conseil à

**[Texte]**

paragraph (b) to remove encumbrances, obstructions, etc. that constitute danger or hazard to life or property. However, the words "at the expense of" may be difficult to relate to section 14(1)(f) of the Act.

Incidentally, section 6(2) originally read:

"The Board may remove any encumbrance, obstruction, nuisance or possible cause of danger or damage at the risk and expense of the person who is responsible therefor."

The wording has been changed to accord with that in section 14(1)(f) of the Act, and the words "at the risk of" have been deleted.

**2. New Section 20—Section 3 of amending schedule**

Section 20 of the By-law is wider than section 110 of the Criminal Code (attached) because it applies not only to officers of the Board but to any person on Board property. The authority for section 20 must rest in the opening words of section 14(1) of the Act: "by-laws . . . for the direction, conduct and government of the Board and its employees, and the administration, management and control of the several harbours, works and property under its jurisdiction". None of the specified heads of power of section 14 would appear to support section 20.

**3. New Section 46(2)—Section 5 of amending schedule**

This subsection provides for the place of payment of a fixed tariff of fines, at the election of an alleged offender, for the more trivial by-law offences, such as parking in the wrong space. Section 46(1) itemises the offences and the fines. Sub-section 46(2) is in order if section 14(1) (i) of the Act is regarded as being wide enough to support the system of voluntary payment of fines, for which special statutory action has been thought necessary in other cases, for example by amendment to the National Parks Act. Section 14(1)(i) of the National Harbours Board Act reads:

"14. (1) . . .

(i) the prescribing of penalties that may be imposed on any person violating or not observing any by-law that the Governor in Council is authorized to make under this Act . . ."

**4. New Section 96—Section 15 of amending schedule**

The old section 96 included the phrase "unless exempted in writing by the Board" but contained no subsection (2) setting out when an exemption shall be given.

The form of subsection (2) is disquieting. It provides for exemption from a law (section 96(1) of the By-law) in individual cases when, in the Board's opinion, unusual operat-

**[Traduction]**

l'alinéa b), d'enlever ou supprimer tout encombrement, obstacle, etc., qui constituent un danger ou un risque pour la vie ou les biens. Toutefois, l'expression «aux dépens du» semble être incompatible avec les dispositions de l'alinéa 14(1)f) de la Loi.

Incidemment, le paragraphe 6(2) prévoyait à l'origine ce qui suit:

«(2) Le Conseil peut enlever ou supprimer tout encombrement, obstacle, incommodité ou cause possible de dangers ou de dommages, aux risques et dépens du contrevenant.»

On a modifié le texte pour qu'il soit conforme à l'alinéa 14(1)f) de la Loi et l'expression «aux risques» a été supprimée.

**2. Nouvel article 20—Article 3 de l'annexe portant modification**

Les dispositions de l'article 20 du règlement sont plus étendues que celles de l'article 110 du Code criminel (ci-joint) car elles visent non seulement les agents du Conseil mais également toute personne se trouvant sur la propriété de ce dernier. Les pouvoirs conférés par l'article 20 doivent découler des premières dispositions du paragraphe 14(1) de la Loi: «des règlements . . . pour la direction, la conduite et la gouverne du Conseil et de ses employés, ainsi que pour l'administration, la gestion et la régie des divers ports, ouvrages et biens sous sa juridiction». Aucun des pouvoirs décrits à l'article 14 ne semble justifier les dispositions de l'article 20.

**3. Nouveau paragraphe 46(2)—Article 5 de l'annexe portant modification**

Ce paragraphe désigne l'endroit, au choix d'un présumé contrevenant, où doivent être versées des amendes au taux fixe pour des infractions mineures au règlement, comme le fait de stationner à un endroit interdit. Le paragraphe 46(1) décrit les infractions et les amendes. Le paragraphe 46(2) est acceptable si l'on considère que les pouvoirs conférés à l'alinéa 14(1)i) de la Loi sont suffisamment étendus pour qu'on puisse établir un système de paiement volontaire d'amendes; dans d'autres cas, de ce genre on a jugé nécessaire d'adopter des mesures spéciales par exemple en modifiant la Loi sur les parcs nationaux. L'alinéa 14(1)i) de la Loi sur le Conseil des ports nationaux prévoit ce qui suit:

«14(1) . . .

i) l'établissement de peines pouvant être imposées à toute personne qui enfreint ou n'observe pas un règlement que le gouverneur en conseil est autorisé à établir en vertu de la présente loi . . .»

**4. Nouvel article 96—Article 15 de l'annexe portant modification**

On retrouvait dans l'ancienne version de l'article 96 l'expression «sauf exemption écrite du Conseil» mais l'article n'était pas assorti d'un paragraphe (2) décrivant les cas où une exemption peut être accordée.

Dans sa forme actuelle, le paragraphe (2) laisse perplexe. Il prévoit que dans des cas individuels, une exemption à la Loi (paragraphe 96(1) du règlement) peut être accordée lorsque, de

## [Text]

ing circumstances make it impracticable for a vessel to comply with that law. The power to exempt is discretionary, depends upon the Board's opinion and not on an objective test and is no different in substance from a provision that the Board may exempt from section 96(1). It would be far better if section 96 were cast not in terms of the Board exempting, but in terms of section 96(1) not applying when unusual operating circumstances make it impracticable for a vessel to comply with section 96(1). The Board could, if desired, be given power to issue a certificate that such circumstances exist but the way would still be open for a defendant prosecuted under section 96(1) to make out the defence of impracticability on the grounds of unusual operating circumstances.

## [Translation]

l'avis du Conseil, des circonstances d'exploitation inhabituelles empêchent un navire de se conformer à cette Loi. Ce pouvoir d'accorder une exemption est discrétionnaire, il se fonde sur l'avis du Conseil et non sur des critères objectifs et il n'est pas différent en substance d'une disposition selon laquelle le Conseil pourrait soustraire un navire à l'application du paragraphe 96(1). Au lieu de conférer au Conseil le pouvoir d'accorder une exemption au paragraphe 96, il serait de loin préférable de prévoir que les dispositions du paragraphe 96(1) ne s'appliquent pas lorsque des circonstances d'exploitation inhabituelles empêchent un navire de se conformer aux dispositions de ce paragraphe. On pourrait, si on le juge approprié, conférer au Conseil le pouvoir d'émettre un certificat stipulant que ces circonstances sont réunies mais un défendeur poursuivi aux termes du paragraphe 96(1) aurait encore la possibilité d'invoquer l'impossibilité de se conformer à la loi en alléguant des circonstances d'exploitation inhabituelles.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Eglington, voulez-vous ajouter quelque chose ou éclairer nos esprits à ce sujet?

**Mr. Eglington:** En passant, j'aimerais faire une observation au sujet du point n° 3 portant sur l'établissement des peines. La Loi sur le Conseil des ports nationaux autorise le gouverneur en conseil à établir des peines par règlement. Le deuxième rapport portant sur les règlements de l'Ontario, distribué il y a deux semaines, condamnait une telle délégation de pouvoir. Le comité de l'Ontario a exprimé l'avis que toutes les peines devraient être prévues dans une loi et qu'il ne devrait jamais y avoir délégation de pouvoir à un organisme du Parlement à cet égard.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** M. Baker disait justement que l'on devrait peut-être être autorisé à étudier les pouvoirs de réglementation confiés en vertu d'une loi au pouvoir exécutif. Devrions-nous prendre des mesures à ce sujet?

**Le sénateur Riley:** Excusez-moi, monsieur le président. Le Conseil des ports nationaux ne doit-il pas être démantelé?

**Mr. Eglington:** Pour autant que je sache, on en parle depuis trois ans.

**Le sénateur Riley:** Oui, mais je crois que l'on est prêt maintenant à constituer des commissions locales.

**Mr. Eglington:** Il faut tout d'abord adopter une loi.

**Le sénateur Riley:** En effet.

**Mr. Eglington:** On n'a pas encore présenté de projet de loi en ce sens au cours de cette session. Si l'on en présentait maintenant, il ne serait probablement pas adopté.

**Le sénateur Riley:** Un projet de loi a été présenté au cours de la dernière session, mais il n'a pas encore été réintroduit, n'est-ce pas?

**Mr. Eglington:** Il y a plusieurs années, le Comité avait reporté l'étude de ces questions et les représentants du Conseil des ports nationaux eux-mêmes pensaient qu'il y aurait des

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Eglington, do you want to add anything to what you have said here or stir up our pure minds on the subject?

**Mr. Eglington:** There is one comment which is really by the way, Mr. Chairman, that I would like to make, and it concerns point No. 3—the prescription of penalties. The National Harbours Board Act gives the power to the Board by bylaw, or the Governor in Council, rather, by bylaw, to prescribe penalties, and in the Ontario regulations, second report, which was circulated the week before last, there was a very strong condemnation in that report of the granting of power by delegated legislation to prescribe penalties. The Ontario committee was of the view that all penalties should be prescribed by statute and should never be left to a delegate of Parliament to prescribe penalties—an entitlement, by the way.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** This is what brings us to those points that Mr. Baker was making, being empowered to have a look at the regulation making powers which are confided by legislation to the Executive. Is there anything on this that we ought to follow up at the moment?

**Senator Riley:** Excuse me, Mr. Chairman. I may be wrong here, but is not the National Harbours Board about to be disbanded?

**Mr. Eglington:** Senator Riley, it has been about to be disbanded for the last three years, to my certain knowledge.

**Senator Riley:** Yes, but I understand that they are pretty well prepared now to set up these local boards.

**Mr. Eglington:** There has to be a statute passed.

**Senator Riley:** Right.

**Mr. Eglington:** The bill I do not think has been produced yet this session. If it is introduced now it is unlikely to pass.

**Senator Riley:** Last session it was introduced and then has not been reintroduced, is that it?

**Mr. Eglington:** Several years ago the Committee was attempting to put off some of these Harbours Board things, and indeed the Harbours Board people themselves I think were suggesting that it was all going to be changed anyway, but it

**[Texte]**

really is down the road. We are still with Section 14 of the National Harbours Board Act.

**Mrs. Holt:** It may have an effect, though, if we let them know ahead, even provincially, that the regulations are not . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The first of these comments appears to be pretty well just explanatory, is it not?

• 1200

**Mr. Eglington:** Well, there is the question of vires, as to whether they can impose the cost on somebody else.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, in other words, what you say here: "However, the words 'at the expense of' may be difficult to relate to Section 14(1)(f) of the Act"?

**Mr. Eglington:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, should we not pursue this matter with the Board now or what do members think about it?

**Mr. Béchard:** Do you not find that it is correct that the charge be on the *contrevenant*?

**Mr. Eglington:** As a matter of policy, Mr. Béchard, yes, I agree; but the question seems to me increasingly to be one of the legitimacy of the means used to achieve desirable policy end. If the Board can come back with a very nice, simple answer as to where the authority comes to impose the expense on somebody else, well it is well and good; but if they do not have the authority under the existing Act and are drafting a new bill, they should make sure they put it in. That is the point.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, my suggestion is that counsel might draw to the attention of the Board the comments he has made here and see what kind of response he gets.

**Senator Godfrey:** My problem is that I am not quite sure that I agree that you should put in the Act the penalties for trivial by-law offences such as parking in the wrong space. I mean, I really think that that is suitable for regulation. We have just had the Supreme Court of Canada say that in the interests of regulation, you are permitted to impose rather heavy fines as far as the egg marketing is concerned, and so on. I just think we are carrying it a little far to say that for parking offences, it should be in the Act and not in the regulations. We might want to change it the next week . . .

**Mr. Eglington:** That is not the substance of my comment on in paragraph 3; that is the substance of the Ontario committee's recommendation. My question there is whether or not they have the power under the existing delegation to them to categorize the offences and set up this new scheme because in other statutes where there was power of this nature before, they found it necessary to amend the act to provide the authority to set up a prepayment system of fees; because this is for "any person violating or not observing any by-law," and I think the question was, under the National Parks Act, as to whether that apply where a person who had never been found guilty of violating or observing came forward and paid his fine.

**[Traduction]**

changements, mais on en est encore loin. L'article 14 de la Loi sur le Conseil des ports nationaux s'applique toujours.

**Mme Holt:** Il serait peut-être quand même utile de leur faire savoir d'avance, même au niveau des provinces, que les règlements ne sont pas . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Les premiers commentaires sont en fait des notes explicatives, n'est-ce pas?

**Mr. Eglington:** Je me demande si la loi autorise que les dépens soient imposés à quelqu'un d'autre.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est pourquoi vous dites: «Toutefois, l'expression «aux dépens du» semble être incompatible avec les dispositions de l'alinéa 14(1)f) de la loi».

**Mr. Eglington:** Oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ne devrait-on pas attirer l'attention du Conseil là-dessus?

**Mr. Béchard:** Vous estimatez que cela ne devrait pas être aux dépens du contrevenant?

**Mr. Eglington:** Non, je suis d'accord avec le principe, monsieur Béchard, mais il faut se demander si les moyens utilisés pour l'appliquer sont justifiés. Si le Conseil peut nous dire quelles dispositions l'autorisent à imposer les dépens à quelqu'un d'autre, parfait, mais dans le cas contraire, il devrait s'assurer que le projet de loi contiendra une disposition explicite à cet égard. C'est ce que je veux dire.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je propose que le conseiller porte ses commentaires à l'attention du Conseil pour obtenir son opinion.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne suis pas sûr que la loi devrait prévoir les peines ayant trait à des infractions bien banales comme les infractions aux règlements de stationnement. A mon avis, cela devrait se faire par règlement. La Cour suprême du Canada vient de décider qu'il est possible d'imposer par règlement des amendes assez sévères dans le cas de la commercialisation des œufs etc. C'est aller un peu loin à mon avis que de dire que les peines ayant trait aux infractions de stationnement devraient être prévues dans la loi et non pas dans les règlements. Il se peut qu'on veuille les modifier la semaine d'ensuite . . .

**Mr. Eglington:** Ce n'est pas le sens de mon commentaire, mais celui de la recommandation du comité de l'Ontario. Je me demande uniquement si le Conseil est autorisé, en vertu de cette délégation de pouvoirs, à classifier les infractions et à instituer un nouveau système. Il a déjà fallu modifier d'autres lois conférant des pouvoirs de ce genre pour autoriser la mise sur pied d'un système de paiement anticipé des amendes. Cet article vise «toute personne qui enfreint ou n'observe pas tout règlement». On s'est déjà demandé, dans le cas de la Loi sur les parcs nationaux, si une telle disposition s'appliquait à une personne n'ayant jamais été trouvée coupable d'une telle infraction et venant d'elle-même payer son amende.

[Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, your comment that was made about the Ontario report was *obiter*, really.

**Mr. Eglinton:** Oh yes, that was incidental.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, is it agreed that counsel should—oh, sorry. Senator Riley?

**Senator Riley:** You are speaking now of fines imposed on employees in respect to the parking of their cars?

**Mr. Eglinton:** Well, it could be anybody, Senator Riley.

**Senator Riley:** Well, you know, in the case of the Harbour Board properties, with the new sheds and whatnot constantly being modified or extended, they have to change these parking spaces around a lot, and they would pretty well have to change regulations and impose different fines, I would think.

**Mr. Eglinton:** I am not sure, Senator Riley, that perhaps I did not draw this up with sufficient clarity. I am sure they do, and they have power under the Act to do it.

What they have simply done now is set up a division. There will be offences for which you will be prosecuted and, if found guilty, you will be fined, and you will be fined in the amount that the regulation prescribes. There will also be these other offences where you have the option of saying "I am not going to bother with the trial. I will just go to the Board's office and I will pay the tariff to that particular offence"—that is all.

And again, it is really, I suppose, a prophylactic. If they want to do this and it sounds quite sensible, then they should make sure that in the Ports Bill, there is the authority which it was found necessary to write explicitly into the National Parks Act.

**Mrs. Holt:** But that gives them police power, does it not, in a sense?

**An hon. Member:** Oh, they have that.

**An hon. Member:** Oh, yes.

**Mrs. Holt:** Well, I was just wondering. That bothers me.

And the second part, paragraph 4, which is power to exempt, is discretionary, which once more means you can buy your way out of an offence. This is regarding vessels, but nonetheless, when power is discretionary and is not law or not ministerial discretion, it gets a little worrisome. I just wanted to comment.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, is it agreed that counsel should write the Board and draw attention to these criticisms and ask what they have to say about them.

• 1205

**Some hon. Members:** Agreed.

Now, the next thing is SOR/78-594—Public Service Health Insurance Regulations.

Here I think we do not need to print anything. It appears that the point we made has been taken and the thing has been settled. Is that correct?

**Mr. Eglinton:** Well, I think, Mr. Chairman, in this case, the Committee should inquire of the Treasury Board what

[Translation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** L'observation que vous avez faite au sujet du rapport de l'Ontario n'était qu'une parenthèse en fait.

**M. Eglinton:** Oui, je l'ai mentionné en passant.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Plaît-il au comité que le conseiller . . . excusez-moi, sénateur Riley?

**Le sénateur Riley:** Nous parlons des amendes imposées aux employés n'observant pas les règlements de stationnement, n'est-ce pas?

**M. Eglinton:** N'importe qui en fait, sénateur Riley.

**Le sénateur Riley:** Les stationnements, propriété du Conseil des ports nationaux sont souvent réaménagés, et il me semble qu'ils seraient obligés de modifier les règlements et d'imposer des amendes différentes assez souvent.

**M. Eglinton:** Je ne me suis peut-être pas très bien expliqué, sénateur Riley. Je suis sûr qu'ils le font, et la loi les y autorise.

Le Conseil a tout simplement créé une distinction. Pour certaines infractions, on intentera des poursuites contre le contrevenant qui, s'il est trouvé coupable, devra verser une amende conforme au règlement. Toutefois, dans le cas d'autres infractions, le contrevenant pourra éviter le procès et payer l'amende directement au bureau du Conseil. C'est tout.

Je crois simplement que le Conseil devrait prendre ses précautions. S'il veut être autorisé à agir de cette façon, il devrait s'assurer que le projet de loi contient une disposition explicite, comme celle qui a été rendue nécessaire dans le cas des parcs nationaux.

**Mme Holt:** Mais en un sens, c'est lui donner les pouvoirs d'une force policière, n'est-ce pas?

**Une voix:** Il les a déjà.

**Une voix:** Oui.

**Mme Holt:** Je me demandais, cela m'ennuie un peu.

De plus, l'alinéa 4 autorise des exemptions, à la discréption du conseil, ce qui veut dire que l'argent permettra encore une fois au contrevenant de s'en sortir. Il s'agit des navires, mais ces pouvoirs discrétionnaires sont toujours un peu inquiétants. Je tenais à faire cette observation.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Plaît-il au comité que le conseiller porte ces critiques à l'attention du Conseil et lui demande son opinion?

**Des voix:** D'accord.

Nous passons maintenant au DORS/78-594—Règlement sur l'assurance-maladie de la Fonction publique.

Il n'est pas nécessaire d'imprimer quoi que ce soit. Il semble qu'on ait tenu compte de notre suggestion, n'est-ce pas?

**M. Eglinton:** Le comité devrait peut-être demander au Conseil du Trésor quel document ou documents ont remplacé

**[Texte]**

document or documents has taken the place of these regulations. The enabling power is government share of medical and other insurance premiums and taxes determined on such basis of pay in respect to such persons and their dependents as Treasury Board prescribes. There is no magic formula. It is just possible that what they have done is revoke the regulations and replace them with a document which they say is not a statutory instrument, and we should inquire perhaps as to what has happened.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** An inquiry of that sort seems to me very proper. Do you think we should print this correspondence or not?

**Mr. Eglington:** It has been printed before.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh, it has? Oh, I am sorry, I did not realize it had. Is the Committee in agreement that this inquiry might go forward to the Treasury Board.

Now, next three documents: SOR/78-632—Vancouver Crane Tariff, amendment.

SOR/78-633—Vancouver Heavy-Lift Crane Tariff, amendment.

SOR/78-777—Quebec Electricity Service By-law, amendment.

**VANCOUVER CRANE TARIFF, amendment**

National Harbours Board Act

P.C. 1978-2513

November 15, 1978

SOR/78-632, Vancouver Crane Tariff, amendment

SOR/78-633, Vancouver Heavy-Lift Crane Tariff, amendment

SOR/78-777, Quebec Electricity Service By-law, amendment

1. These amendments provide for 1½% surcharges per month on outstanding charges.

This matter has been raised with the Harbours Board on numerous occasions over the past four years. On 2nd March 1978, the Committee decided to refer to this matter, along with other matters outstanding with the National Harbours Board, in its next General Report unless the Steering Committee decided a special Report should be made. The Steering Committee has made no such decision, and all the Harbours Board matters will be included in the draft of the General Report to be made this Session.

2. Section 4(4), SOR/78-777, Quebec Electricity Service By-Law

This section offers an example of a type of legislation by reference that the Committee has not seen previously. Rates, now set by the Governor in Council, for electricity service at the harbour of Quebec will be "automatically revised on the

**[Traduction]**

certains règlements. L'établissement de tels règlements était autorisé du fait que le gouvernement reçoit une part des cotisations d'assurance-maladie et autres assurances, cotisations déterminées en fonction des directives du Conseil du Trésor concernant telles personnes et leurs personnes à charge. Il n'y a pas de formule magique. Il se peut qu'on ait abrogé le règlement et qu'on l'ait remplacé par un document ne portant plus le titre de texte réglementaire. Nous devrions peut-être nous renseigner sur ce qui s'est produit.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Cela me semble tout à fait pas justifié. Devrions-nous annexer ces lettres?

**Mr. Eglington:** Elles ont déjà été annexées.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je ne savais pas, excusez-moi. Plaît-il au comité qu'on se renseigne ainsi auprès du Conseil du Trésor?

Nous passons maintenant au DORS/78-632—Tarif des droits de grue de Vancouver, modification.

DORS/78-633—Tarif des droits de levage d'objets lourds pour la grue de Vancouver, modification.

DORS/78-777—Tarif du service d'électricité du Québec, modification.

**TARIF DES DROITS DE GRUE DE VANCOUVER—MODIFICATION**

Loi sur le Conseil des ports nationaux

C.P. 1978-2513

15 novembre 1979

DORS/78-632, Tarif des droits de grue de Vancouver—Modification

DORS/78-633, Tarif des droits de levage d'objets lourds pour la grue de Vancouver—Modification

DORS/78-777, Tarif du service d'électricité du Québec—Modification

1. Ces modifications prévoient des droits supplémentaires de 1½ p. 100 par mois sur les droits exigibles.

Cette question a été soulevée à diverses reprises avec le Comité des ports nationaux, au cours des quatre dernières années. Le 2 mars 1978, le Comité a décidé d'inclure cette question, avec d'autres concernant le Conseil des ports nationaux, dans son prochain rapport général, à moins que le Comité directeur ne décide que ces questions devraient faire l'objet d'un rapport spécial. Comme le Comité directeur n'a pas pris de décision à cet effet, toutes les questions concernant le Conseil des ports nationaux seront incluses dans le projet de rapport général qui sera présenté au cours de la session.

2. Paragraphe 4(4), DORS/78-777, Tarif du service d'électricité du Québec

Ce paragraphe constitue un exemple du genre de mesure législative incorporée par renvoi dont le Comité n'avait pas encore été saisi jusqu'à maintenant. Les tarifs du service d'électricité au port de Québec, maintenant fixés par le Gouverneur

## [Text]

same date and in the same proportions as revisions of the *Hydro-Québec Tariff* to customers of the same classification".

Any questions? Any observations? Any suggestions?

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, I would like to draw particular attention of the Committee to point number two.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** This business of legislation by reference again.

**Miss Mayrand:** And made by another authority as amended from time to time. The Committee has objected several times to the . . .

**Mr. Eglington:** It is, of course, another one of these situations where Mr. Béchard worries about the cost being on the person who has the dangerous property. It is a sensible sort of arrangement to make. Perhaps it points out some of the difficulties that arise by vesting all authority in the Governor in Council in these matters.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, the suggestion as regards point number one is that this should be dealt with in our general report. Point number two, do we want to raise this matter again, or should we mention it in our general report, or what should we do about it? Or should we just print this, and call it a day?

**Senator Riley:** Well, you can print it and then determine later whether you are going to put it in the report.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I beg your pardon?

**Senator Riley:** You could print it and then determine later whether you are going to put it in the report, could you not?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh yes, quite.

Any other suggestions?

**Miss Mayrand:** We could also write to them to explain the kinds of ideas the Committee has about incorporation by reference and see what kind of reason they had to do it in this fashion.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I see no harm in such an inquiry. Any objections? Well, I think we will pass then to the next one, which is a bundle.

SOR/78-352—Prince Rupert Passenger Tariff By-law.

SOR/78-353—Berthage, Buoyage and Anchorage Charges Tariff By-law, amendment.

SOR/78-354 Harbour Dues Tariff amendment.

I found myself a little confused here. I hope other members were not equally so.

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, I think all these harbours board things have become very confusing because so many issues have been carried on for so long and each regulation tends to raise one, two or three of them. In this case it is the 1.5 per cent surcharge which runs through all the regulations now. The Committee has objected to it all along and the argument, to the extent we were given one at the beginning, was that power to impose tolls carried the power to levy the 1.5

## [Translation]

en conseil, seront «automatiquement rajustés dans les mêmes proportions que ceux de l'Hydro-Québec à chaque fois qu'elle modifie son tarif pour les abonnés de même nature.»

Avez-vous des questions, des observations ou des suggestions?

**M. Eglington:** Monsieur le président, j'aimerais attirer l'attention du comité sur le deuxième paragraphe.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il s'agit encore d'une mesure législative incorporée par renvoi.

**Mlle Mayrand:** Oui, établie et modifiée par un autre organisme. Le comité s'est déjà plusieurs fois opposé . . .

**M. Eglington:** Cela se rapporte encore une fois à ce que disait M. Béchard au sujet des frais imposés aux propriétaires de biens dangereux. Ce sont des dispositions sensées. C'est peut-être un exemple des difficultés que pose l'octroi de tous les pouvoirs au gouverneur en conseil pour des questions de ce genre.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Vous proposez au premier paragraphe qu'on inclue ces questions dans notre rapport général. Pour ce qui est du deuxième paragraphe, devrions-nous prendre d'autres mesures ou le mentionner dans notre rapport général? Devrions-nous nous contenter d'annexer le document?

**Le sénateur Riley:** Nous pourrions l'annexer pour l'instant et décider ensuite de l'inclure ou non dans notre rapport.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Pardon?

**Le sénateur Riley:** On pourrait l'imprimer maintenant et décider ensuite de l'inclure ou non dans le rapport, n'est-ce pas?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Certainement.

D'autres suggestions?

**Mlle Mayrand:** Nous pourrions peut-être aussi leur faire connaître l'opinion du comité sur les mesures législatives incorporées par renvoi et leur demander pourquoi ils procèdent de cette façon.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je n'y vois aucun inconvénient. Nous pouvons passer aux règlements suivants, il y en a plusieurs.

DORS/78-352—Tarif des droits d'accostage (Prince Rupert).

DORS/78-353—Tarif des droits d'amarrage, de corps-mort et de mouillage, modification . . .

DORS/78-354—Tarif des droits de port, modification.

Je ne m'y retrouve pas très bien ici, j'espère que les autres députés n'ont pas eu les mêmes problèmes.

**M. Eglington:** Monsieur le président, toutes les questions ayant trait aux ports nationaux sèment la confusion, car il y a très longtemps qu'on les étudie et que chaque règlement pose de nouveaux problèmes. Maintenant tous les règlements parlent de ce droit supplémentaire de 1,5 p. 100. Le Comité s'y est opposé depuis le début, en disant que le droit d'imposer des droits de passage comprenait également celui de percevoir la surtaxe de 1,5 p. 100, en conformité avec la politique usuelle,

**[Texte]**

per cent, and in accordance with the usual policy of notifying the authority when a report was to be made, to see that the Harbours Board be notified. Then in the letter of June 7 they have come back with a new argument that the imposition of a surcharge is a term or condition upon which use may be made of a board's property or a service performed. I do not think that argument is convincing. That particular clause, the stipulation of terms and conditions upon which use may be made or service performed, was added to paragraph D by statute in 1953. The result is that to argue that 1.5 p. 100 on an account is a condition or stipulation really amounts to saying that the imposition of a charge would be a term or condition. Well, perhaps it might be, except that the act always contained within it the power to levy tolls. In fact, before 1953 it read "rates and tolls". So I do not think the addition of those words affects the particular point that the Committee has raised. There is also the consideration that when those words were added to the statute in 1953 it would not have been within Parliament's contemplation that a 1.5 per cent surcharge be added because that commercial practice grew up much later.

• 1210

Again, a 1.5 surcharge on unpaid accounts may be a thoroughly desirable policy for the Harbours Board or its successors to pursue. They do, however, under the act have ample authority to get after or get at shipowners or ships that do not pay. If they want the authority for the surcharge, they should put it in their act.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** How much of this should be printed, the commentary and the various letters?

**Mr. Eglington:** Certainly, I think Mr. Chairman, Mr. Gaulin's letter of June 7 should be printed because that gives the board's point of view.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** June 7, 1978, Mr. Gaulin's letter to you. What about the earlier correspondence?

**Mr. Eglington:** Most of it, Mr. Chairman, I think is—well, the letter of May 1 has not been printed before, but this particular issue has been before the Committee time and time again so the background is in our proceedings.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It is quite sufficient then simply to print Mr. Gaulin's letter of June 7 with the first page of your commentary, of course.

**Mr. Eglington:** Yes.

**[Traduction]**

selon laquelle on avise le Conseil des ports nationaux de cette mesure. C'est du moins l'argument que l'on avançait au début. Dans la lettre du 7 juin, ils disent que l'imposition d'une surtaxe est une condition reliée aux différentes utilisations des biens du Conseil et à la fourniture de services par ce dernier. Je ne pense pas que cet argument soit bien fondé. L'article qui préconise les termes et conditions reliés aux différentes utilisations des biens du Conseil et à la fourniture de services par ce dernier a été ajouté au paragraphe D par voie de statut en 1953. Dire que l'imposition de la surtaxe de 1,5 p. 100 représente une condition revient à dire que l'imposition d'une surtaxe en soi est un terme ou condition. Cela se peut fort bien, sauf que la loi a toujours conféré le pouvoir d'imposer des droits. De fait, avant 1953, on parlait de «taux et droits». Pour cette raison, je ne pense pas que l'inclusion de cette expression puisse changer l'argument avancé par le Comité. Il ne faut pas oublier non plus que lorsque ces termes ont été ajoutés au statut en 1953, le Parlement n'avait pas envisagé l'imposition d'une surtaxe de 1,5 p. 100, puisqu'il s'agit d'une pratique commerciale qui a commencé beaucoup plus tard.

On pourrait considérer l'imposition d'une surtaxe de 1,5 p. 100 sur les comptes non payés comme une politique qui serait à l'avantage du Conseil des ports nationaux ou de son successeur. Néanmoins, en vertu de la loi, ils ont le pouvoir de pénaliser les propriétaires de navires qui ne paient pas. Si le Conseil veut obtenir l'autorité nécessaire pour imposer la surtaxe, il faudrait l'inclure dans la loi.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Lesquels de ces documents faut-il imprimer?

**Mr. Eglington:** Il faudrait certainement faire imprimer la lettre de M. Gaulin datée du 7 juin, puisqu'elle donne le point de vue du Conseil.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous imprimons donc la lettre datée du 7 juin 1978 que M. Gaulin vous a envoyée. Et les lettres qui l'ont précédée?

**Mr. Eglington:** Presque toute cette correspondance fait déjà partie des procès-verbaux précédents, puisque le Comité s'est penché sur cette question à plusieurs reprises. Mais on n'a pas encore imprimé la lettre datée du 1<sup>er</sup> mai.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il suffirait donc d'imprimer la lettre de M. Gaulin datée du 7 juin et la première page de vos observations.

**Mr. Eglington:** C'est exact.

[Text]

[Translation]

SOR/78-352	DORS/78-352
SOR/78-353	DORS/78-353
SOR/78-354	DORS/78-354ms
PRINCE RUPERT PASSENGER TARIFF BY-LAW	TARIF DE DROITS D'ACCOSTAGE (PRINCE-RUPERT)
BERTHAGE, BUOYAGE AND ANCHORAGE CHARGES TARIFF BY-LAW, AMENDMENT	TARIF DES DROITS D'AMARRAGE, DE CORPS-MORT ET DE MOUILLAGE—MODIFICATION
HARBOURS DUES TARIFF BY-LAW, AMENDMENT	TARIF DES DROITS DE PORT—MODIFICATION
National Harbours Board Act	Loi sur le Conseil des ports nationaux

June 15, 1978

These amendments introduce the 1½% per 30 day period additional charge to which the Committee has already objected in other tariff by-laws made under Section 14 of the National Harbours Board Act.

The results of the Committee's reconsideration of the matter on 20th April, 1972 were conveyed to the Chairman of the Board by letter of 1st May, 1978 and he was invited to point out any errors or ill-advised parts of the Committee's views as soon as he conveniently might. The matter was then dealt with further in Mr. Gaulin's letter of 7th June, 1978. On 20th April, 1978 the Committee indicated that if it did not consider the Board's reply persuasive it would proceed to report to the two Houses, as decided on 2nd March 1978.

The French texts of SOR/78-353 and SOR/78-354 are refreshingly honest in calling the 1½% charge "une pénalité."

4th Floor, Room 414  
Tower "A", Place de Ville  
Ottawa, Ontario  
K1A 0N5

June 7, 1978  
NHB File 720-0

Standing Joint Committee  
of the Senate and of the House  
of Commons on Regulations and  
other Statutory Instruments  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Attention: Mr. G. C. Eglington, Counsel

Gentlemen:

Re: Tariff By-laws of the National Harbours Board

In view of my previous involvement in this matter, I have been asked to reply to yours of the 1st instant to Mr. Pierre Franche, Chairman of the Board.

Even though I agree with the Committee that sections 14(1)(e) or 14(1)(j) or again both of them together to not specifically grant authority for the imposition and collection of surcharge, I should like to point out that unlike the St. Lawrence Seaway Authority Act, the Board's Act at section 14(1)(e) does authorize the Board to stipulate the terms and

[Translation]

DORS/78-352  
DORS/78-353  
DORS/78-354ms

TARIF DE DROITS D'ACCOSTAGE (PRINCE-RUPERT)
TARIF DES DROITS D'AMARRAGE, DE CORPS-MORT ET DE MOUILLAGE—MODIFICATION
TARIF DES DROITS DE PORT—MODIFICATION
Loi sur le Conseil des ports nationaux

Le 15 juin 1978

Ces modifications présentent le droit supplémentaire de 1½% par période de 30 jours, que le Comité a déjà désapprouvé pour d'autres tarifs fixés en vertu de l'article 14 de la Loi sur le Conseil des ports nationaux.

Les résultats du nouvel examen de la question effectué, le 20 avril 1978, par le Comité ont été communiqués au président du Conseil dans une lettre envoyée le 1<sup>er</sup> mai 1978. Dans cette lettre, on lui demandait de souligner les jugements inconsidérés ou les erreurs du Comité dès qu'il le pourrait. La question a ensuite été approfondie dans une lettre envoyée à M. Gaulin, le 7 juin 1978. Le 20 avril 1978, le Comité a indiqué que s'il ne considérait pas la réponse du Conseil comme persuasive, il ferait rapport aux deux Chambres tel que décidé le 2 mars 1978.

Les textes français du DORS/78-353 et du DORS/78-354 font plaisir en désignant à juste titre le droit de 1½% comme étant une pénalité.

Quatrième étage, pièce 414  
Tour «A», Place de Ville  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0N5

Le 7 juin 1978

N° de dossier CPN: 720-0

Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes, des règlements et autres textes réglementaires  
a/s Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

A l'attention de: M. G. C. Eglington, conseiller juridique

Monsieur,

Objet: Tarifs du Conseil des ports nationaux

Étant donné le rôle que j'ai déjà joué dans ce domaine, on m'a demandé de répondre à la lettre que vous avez envoyée le 1<sup>er</sup> juin à M. Pierre Franche, président du Conseil.

Bien que je convienne avec le Comité que les alinéas 14(1)e ou 14(1)j, pris ensemble ou séparément, ne confèrent pas spécifiquement le droit d'imposer et de percevoir une surtaxe, j'aimerais souligner que contrairement à la Loi sur l'Administration de la voie maritime du St-Laurent, l'alinéa 14(1)e de la Loi sur le Conseil des ports nationaux autorise le Conseil à

**[Texte]**

conditions upon which use of Board property may be made or services performed.

In my opinion, the imposition of a surcharge is exactly such a condition attached by Governor in Council to the various uses of Board property or performance of services by the Board.

Yours very truly,

Departmental General Counsel

Legal Services Group  
Transport Canada

Per: Robert Gaulin  
Senior Counsel

**Senator Godfrey:** I must say that 1.5 per cent does not appear to be a penalty in view of the recent decision of the Toronto-Dominion Bank that they cannot get along at 18 per cent a year, which is what 1.5 per cent amounts to in the raising of 21 per cent interest to their customers. I guess it is on consumer loans and VISA. I guess it is the ChargeX account.

**Mr. Eglington:** The 1.5 per cent a month probably does amount to 21 per cent per annum.

**Senator Godfrey:** Their charge is from 1.5 per cent up to 1.75 per cent per month you mean, roughly.

**Mr. Eglington:** That is right.

**Senator Riley:** This is a bylaw. Is that right?

**Mr. Eglington:** Yes, they have consistently over the last three or four years been amending all the Harbours Board bylaws to the effect that if a bill is outstanding for 30 days or more there is a surcharge of 1.5 per cent for every 30-day period that it remains outstanding.

**Senator Riley:** That is a charge against the ship.

**Mr. Eglington:** And the Committee's point of view has been that there was no authority for it in the act. If they wanted it, they should get it and that they had plenty of means to enforce the payments as it was.

**Senator Riley:** What are the means of enforcing payments?

**Mr. Eglington:** No goods can leave the harbour area until the tolls are paid or security for payments has been deposited. There can be no customs clearance until the tolls are paid. They can seize any vessels within Canadian territorial waters for unpaid tolls. They can detain the ship and sell it. They can also sue for a debt and the board has a general and preferred lien on goods of shipowners for all debts owed to it.

• 1215

**Senator Riley:** Unless they seize the ship.

**Mr. Eglington:** Well, a lot of these charges are in respect of goods, not necessarily in respect of ships, and they can prevent the goods leaving too.

**Senator Riley:** Well, I can see that, yes.

**[Traduction]**

stipuler les conditions en vertu desquelles les biens du Conseil peuvent être utilisés ou des services peuvent être rendus.

A mon avis, l'imposition d'une surtaxe fait partie des conditions que le gouverneur en conseil a reliées aux différentes utilisations des biens du Conseil et à la fourniture de services par ce dernier.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleures sentiments.

Pour le conseiller général ministériel

Groupe des services juridiques

Transport Canada

Robert Gaulin

Conseiller supérieur

**Le sénateur Godfrey:** Cette surtaxe de 1,5 p. 100 ne représente pas une pénalité, du point de vue de la Banque Toronto-Dominion qui soutenait que 1,5 p. 100 étais sur douze mois vous donne un taux d'intérêt de 18 p. 100 et que ce n'est pas suffisant, d'où la hausse à 21 p. 100 sur les prêts personnels et les comptes VISA. Il s'agit des comptes ChargeX, si je comprends bien.

**Mr. Eglington:** Un taux de 1,5 p. 100 par mois vous donne-t-il un taux annuel de 21 p. 100?

**Le sénateur Godfrey:** Leur taux va passer de 1,5 p. 100 à 1,75 p. 100 par mois.

**Mr. Eglington:** C'est exact.

**Le sénateur Riley:** Si je comprends bien, il s'agit d'un règlement, n'est-ce pas?

**Mr. Eglington:** Oui, depuis trois ou quatre ans déjà, on amende tous les règlements qui portent sur le Conseil des ports nationaux pour autoriser l'imposition d'une surtaxe de 1,5 p. 100 sur chaque période de 30 jours au-delà de la date à laquelle un compte doit être payé.

**Le sénateur Riley:** Cette pénalité est imposée au navire.

**Mr. Eglington:** Le Comité a toujours dit que la loi n'autorisait pas une telle mesure et que le Conseil disposait d'assez de mesures déjà pour obtenir le paiement des comptes.

**Le sénateur Riley:** De quelles mesures parlez-vous?

**Mr. Eglington:** Un cargo ne peut pas quitter le port avant que les droits de passage ne soient payés ou que l'on ait déposé une garantie. On ne peut pas passer les douanes non plus avant de payer les droits de passage. Le Conseil a le droit de saisir tout navire qui se trouve dans les eaux territoriales du Canada en raison des droits de passage non payés. Un navire peut être retenu ou vendu, et le Conseil peut également intenter des poursuites afin de faire payer la dette et il a le droit général et préférentiel sur les biens des propriétaires du navire, en raison des sommes qui lui sont dues.

**Le sénateur Riley:** A moins qu'ils saisissent le navire.

**Mr. Eglington:** Beaucoup de ces taxes s'appliquent aux biens et pas nécessairement aux navires, mais le Conseil peut empêcher le départ de la Cargaison également.

**Le sénateur Riley:** Je vous comprends.

[Text]

**Mrs. Holt:** Mr. Eglington, may I... I am sorry. Is it my turn?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, Mrs. Holt. Go ahead.

**Mrs. Holt:** I just have one comment. In Mr. Eglington's first comment, he had such a note of resignation, saying this has gone on so long and perpetuate, and makes me think we should have castrated the first rabbit in this whole Harbours Board thing and all the other regulations, you know, because they proliferate if you do not stop it at the start.

**Senator Riley:** It would save a lot of problems, though.

**Mr. Eglington:** Well, we had the success...

**Senator Riley:** And they need...

**Mrs. Holt:** Well, regulations, as far as I am concerned, in no way are handling problems.

**M. Béchard:** Mais, monsieur le président, dans sa correspondance, M. Gaulin persiste à dire qu'ils ont l'autorité d'imposer cette pénalité, comme on dit dans la version française et non dans la version anglaise.

Alors, doit-on leur dire qu'ils ont raison? On ne voit nulle part dans la loi qui les autorise à exiger cette pénalité. Est-ce que nous ne devrions pas, encore, avec beaucoup de patience, continuer à insister pour qu'ils apportent certains changements à la loi s'ils veulent imposer certaines pénalités?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est mon opinion. What do the rest of the Committee think about this? What do you suggest we should do?

**M. Béchard:** On conclut que si on peut faire tous les règlements pour administrer, gérer les ports, s'il est défendu de faire, de laisser telle chose à un tel endroit pour un certain temps, passé ce temps, on a le droit d'imposer une pénalité. On conclut, c'est peut-être logique de conclure cela, mais ce n'est pas indiqué.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Does anybody want...

**Mrs. Holt:** May I suggest that it seems all this Harbours Board material has, I gather, lain in abeyance or been held in abeyance because of the possibility that the law is going to be changed. Do you think in view of the fact that it is not going to be changed all this material could be grouped together with a report on the general principles of the Harbours Board and cover them all or is that too difficult?

**Mr. Eglington:** That is what I think the Committee had in mind nine months ago in deciding to put it in the next general report. It had already been in the last general report. And, to reiterate the point again the statute should make clear that they have the power to put surcharges on, the statute should make clear they could exempt themselves from all liability for any damage caused to anybody else on Harbours Board property.

**Senator Godfrey:** The Auditor General keeps following a policy of reiterating things in report after report and nobody pays any attention but he keeps on pounding away. I think we should do the same thing. In fact we have reported once on it.

[Translation]

**Mme Holt:** Monsieur Eglington, permettez-moi de... Excusez-moi. C'est mon tour?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, madame Holt. Allez-y.

**Mme Holt:** J'ai une remarque à faire. J'ai cru entendre de la résignation dans la voix de M. Eglington lorsqu'il nous disait que cette affaire traîne depuis si longtemps. Je pense que nous aurions dû châtrer le premier lapin dans cette lapinière. Comme vous le savez, les règlements se multiplient comme des lapins si on n'agit pas assez vite.

**Le sénateur Riley:** Nous n'aurions pas eu autant de problèmes.

**M. Eglington:** Nous avons tout de même réussi...

**Le sénateur Riley:** Et ils ont besoin de...

**Mme Holt:** Pour ma part, je ne pense pas qu'on puisse résoudre un problème par voie de règlements.

**M. Béchard:** But Mr. Chairman, in his letter, Mr. Gaulin states that the Board has the power to impose what the French text calls a penalty, unlike the term used in the English text.

Should we tell them they are in the right? Nothing in the act gives them the necessary authority. Should we not continue to patiently insist that the act be changed if penalties are to be imposed?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** That is my way of seeing it. Que pensent les autres membres du Comité? Comment faut-il procéder, d'après vous?

**M. Béchard:** We can only conclude that the Harbours Board has the right to impose penalties if the Harbours Board regulations state that certain time limits must be respected. It is perhaps a roundabout way to reach a conclusion, even if all these steps are not clearly indicated.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Y a-t-il quelqu'un d'autre qui aimeraient...

**Mme Holt:** Si je comprends bien, on n'a rien fait au sujet des règlements du Conseil des ports nationaux puisqu'on s'attend à ce que des modifications soient apportées à la loi. Mais puisque la loi ne sera pas modifiée, ne pensez-vous pas qu'on devrait inclure tous ces règlements dans un rapport sur les principes généraux qui s'appliquent au fonctionnement du Conseil, ou serait-il trop difficile de procéder ainsi?

**Mr. Eglington:** Le Comité a proposé cette solution il y a neuf mois, mais la question avait déjà été soulevée dans le rapport général précédent. Il faudrait que les statuts accordent au Conseil le pouvoir d'imposer les surtaxes, tout en libérant ce dernier de la responsabilité pour les dégâts et dommages subis par quiconque se trouve dans les limites d'un port sous la juridiction du Conseil.

**Le sénateur Godfrey:** Le Vérificateur général fait les mêmes critiques tous les ans dans ses rapports, et il continue à le faire bien que personne n'en tienne compte. Nous devrions faire la même chose. Nous avons déjà considéré cette question dans un

## [Texte]

If nothing has been done, we draw it to the attention again in our next report as one of the items that nothing has been done with.

**Mrs. Holt:** I would suggest that possibly not only a report but I think a letter to them outlining the concerns of this Committee on all these issues because there are so many involving the Harbours Board, and you have implied at the start of your statement that it has gone on for a long time. Maybe the principles enunciated in one letter to them will carry over even if the law changes to give the cities the authority. They will still have the lesson of the report from this Committee.

**Mr. Eglington:** I think, Mrs. Holt, the Harbours Board are well aware of the Committee's principles and views in all these matters and they are well aware that they were included in the last general report. There is sort of an end to any value of correspondence.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is there any point in saying to them, "We propose to comment on this. You paid no attention to what we said in the last general report and we hope to comment on it in our next general report and we, therefore, put you upon notice that we are going to do this?" Is there any point in doing that or shall we just leave it now in the general report?

**Senator Godfrey:** I would not because it shows that the fact that nothing has been done and their reporting is not that effective . . .

**Miss Mayrand:** Deemed.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I wonder . . .

**Senator Godfrey:** I do not think there is any point in doing that; I think we just report it.

• 1220

**Mr. Eglington:** The National Harbours Board, I am sure, is fully aware of the Committee's frustration in this matter. Their point of view is they cannot get their bill and they are stuck with what they have got and they want to make their Harbours Board run the way they want it to run.

**Senator Godfrey:** They want to collect because after all . . .

**Mr. Eglington:** It is easy.

**Senator Godfrey:** . . . in spite of being able to seize all these things, by the time you sell them you do not get the interest and it is not an unreasonable thing.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Do we simply leave this then for the general report, the next general report? Now, the next one, also a Harbours Board affair, SOR/78-921—Tariff of Water Service Charges. There is a comment here by Counsel and a considerable amount of correspondence. How much of this do we need to print and what should we do about it?

**Mr. Eglington:** I think, Mr. Chairman, it is probably not worth printing. It simply goes on record that the Committee accepts the use of the formula of actual cost to the Board and

## [Traduction]

rapport précédent, et si les mesures n'ont pas été prises, nous n'avons qu'à revenir à l'attaque et à faire mention de ce problème comme étant un de ceux qu'on n'a pas encore résolus.

**Mme Holt:** Il serait bon d'y ajouter une lettre dans laquelle nous présenterions nos opinions au sujet de ces questions, puisque ce problème existe depuis longtemps et beaucoup de règlements sont concernés. Communiquons-leur des principes qui s'appliqueront toujours, même lorsqu'on aura modifié la loi pour transférer les pouvoirs du Conseil aux municipalités. Le rapport du Comité aura donc servi.

**Mr. Eglington:** Madame Holt, je ne pense pas qu'une lettre puisse nous aider, puisque le Conseil des ports nationaux est déjà au courant des arguments et du point de vue du Comité, tels qu'on les a présentés dans le dernier rapport général.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Serait-il utile de leur dire que nous avons l'intention d'en parler dans notre prochain rapport général, puisqu'ils n'ont pas tenu compte de ce que nous avons dit dans le dernier rapport?

**Le sénateur Godfrey:** Je ne le pense pas, puisque nous ne ferions qu'insister sur le fait qu'aucune mesure n'a été prise et que le système de rapports n'est pas très efficace . . .

**Mme Mayrand:** Il ne semble guère efficace.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je me demande . . .

**Le sénateur Godfrey:** Nous n'accomplirons rien en agissant ainsi. Parlons-en simplement dans le rapport.

**Mr. Eglington:** Je suis persuadé que le Conseil des ports nationaux est au courant de la frustration du comité à cet égard. Ils nous disent qu'ils ne peuvent pas se faire payer et qu'ils doivent appliquer les règlements existants si le Conseil va fonctionner comme il le faut.

**Le sénateur Godfrey:** Ils aiment mieux imposer la surtaxe parce que . . .

**M. Eglington:** C'est tellement facile.

**Le sénateur Godfrey:** . . . il n'est pas praticable de saisir les biens et de les vendre.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Voulez-vous inclure cette question dans le prochain rapport général? Passons maintenant au DORS/78-921—Tarif des droits de service d'eau. Cela relève aussi du Conseil des ports nationaux. Beaucoup de correspondance accompagne ce règlement, dont une lettre de notre conseiller juridique. Combien de ces documents faut-il faire imprimer et comment doit-on procéder?

**Mr. Eglington:** A mon avis, monsieur le président, il ne vaut pas la peine de faire imprimer toute cette correspondance. On y lit que le Comité accepte l'utilisation de la formule qui sert à

## [Text]

cost plus so much per cent because the Board has made clear that the actual costs to them, upon which the percentage is added, are posted and are made known.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** And the rest of it simply goes to the general report, so we do not really need to print any of it. Now, the next one . . .

**Mrs. Holt:** SOR/76-743 was dealt with in the other meeting. Was it?

**Mr. Eglington:** No, we are coming to that.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** We are coming to that. That is the next one, Mrs. Holt. SOR/76-743 and SOR/77-308 and SOR/78-634 are bundled together. Montreal Cold Storage Warehouse Tariff, amendment; Vancouver Heavy-Lift Crane Tariff, amendment; Vancouver Terminal Tariff By-law, amendment. Here we have a comment from Counsel on the Montreal cold storage. That comment applies to all three of them. Does it not?

**Mr. Eglington:** Yes.

## SOR/76-743

MONTREAL COLD STORAGE WAREHOUSE TARIFF, amendment

National Harbours Board Act

P.C. 1976-2737

January 7, 1979

The following instruments contain the phrase "by arrangement". Since it is apparent that the Board no longer favours the use of the phrase in setting tariff, (see correspondence attached to comment on SOR/78-921, Tariff of Water Services Charges), the Committee's point has been won. The deletion of the phrase "by arrangement" where it still occurs might be thought not worth pursuing. On the other hand, the National Harbours Board could be encouraged to substitute an acceptable phrase as opportunity arises.

SOR/76-743, Montreal Cold Storage Warehouse Tariff, amendment

SOR/77-308, Vancouver Heavy-Lift Crane Tariff, amendment

SOR/78-634, Vancouver Terminal Tariff By-law, amendment

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** And it looks as if the Committee's point has been won. The only other thing is that the National Harbours Board could be encouraged to substitute an acceptable phrase as the opportunity arises. Is there anything further we should really do about this? Or are you suggesting that we might write to the Harbours Board and draw their attention to it again?

**Mr. Eglington:** For the sake of completeness I do not think it would do any harm to ask them to get rid of "by arrangement".

## [Translation]

calculer le coût actuel au Conseil, plus un pourcentage, étant donné que le Conseil nous fait remarquer que ces renseignements ont été rendus publics.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Puisque tout cela fera partie du rapport général, nous ne sommes pas obligés de tout faire imprimer. Passons maintenant . . .

**Mme Holt:** N'avons-nous pas déjà discuté du DORS/76-743?

**Mr. Eglington:** Non, pas encore.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous y arrivons justement. C'est le règlement suivant, madame Holt. DORS/76-743, DORS/77-308 et DORS/78-634 sont groupés. Il s'agit d'une modification au tarif des droits d'entrepôt frigorifique du port de Montréal, d'une modification au tarif des droits de levage d'objets lourds pour la grue de Vancouver, et d'une modification apportée au tarif des droits de terminal de Vancouver. Notre conseiller juridique a fait des commentaires au sujet des tarifs des droits d'entrepôt frigorifique du port de Montréal. Si je comprends bien, ces observations s'appliquent aux trois règlements, n'est-ce pas?

**Mr. Eglington:** Oui.

## DORS/76-743

TARIF DES DROITS D'ENTREPÔT FRIGORIFIQUE DU PORT DE MONTREAL—Modification

Loi sur le Conseil des ports nationaux

C.P. 1976-2737

Le 7 janvier 1979

Les textes suivants contiennent l'expression «après entente» «selon entente» (by arrangement). On peut remarquer en prenant connaissance de la correspondance jointe au commentaire sur le DORS/78-921 que la Commission ne recommande plus l'utilisation de cette expression. Puisque il en est ainsi il peut sembler superflu de demander d'enlever cette expression des textes dans lesquels on la trouve encore. D'un autre côté, on pourrait suggérer à la Commission de remplacer cette expression par une meilleure à chaque occasion qui se présente.

DORS/76-743, Tarif des droits d'entrepôt frigorifique du port de Montréal—Modification

DORS/77-308, Tarif des droits de levage d'objets lourds pour la grue de Vancouver—Modification

DORS/78-634, Tarif des droits de terminal de Vancouver—Modification

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Et nous semblons avoir eu gain de cause. Nous pourrions encourager le Conseil des ports nationaux à remplacer l'expression existante par un libellé plus acceptable, en temps et lieu. C'est le seul autre point à régler. Faut-il faire autre chose? Pensez-vous qu'il faille écrire au Conseil afin d'attirer son attention sur cette expression?

**Mr. Eglington:** On pourrait leur demander de supprimer l'expression «après entente», aux fins de l'uniformité.

**[Texte]**

**Mrs. Holt:** Well, I wonder if we can go any farther than that. Have we any input in the Cabinet or the Government of Canada that "by arrangement" should be in nothing? It should be in no law or statute or regulation because "by arrangement" opens the door to special privileges. I just wonder if we can direct a letter to Cabinet objecting to certain phrases and put it on the record. Say it is not acceptable. We are going to have to start making one heck of a noise to stop this sort of thing.

Letters between bureaucrats and this Committee may just be, in many cases, an exercise in futility. So, sooner or later we have got to go public on these because the press is not watching what is happening here and this is the whole issue of the bureaucracy. I just think that you should let Cabinet know that there are certain phrases that are dangerous and are leading to harassment and damage to citizens and the public and private enterprise.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think this is the kind of thing we are supposed to be doing in our general reports to the two houses, of which we hope the Cabinet takes notice.

**Senator Godfrey:** In fact they are not using the word "by arrangement" any more. It is just that there are some leftovers, that is all. In other words, we won our point with them.

**Mrs. Holt:** I am sorry. That was before my time.

**Senator Godfrey:** So we have had a victory there. It is just to clean up the back ones.

**Mrs. Holt:** I see.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think the last ones on which we have a comment are in a bundle, SOR/78-28, SOR/78-35, SOR/78-36, SOR/78-452 and SOR/78-453, and they all relate to the Harbours Board again. Montreal Harbour Railway Tariff; Quebec Electricity Service By-law, amendment; Quebec Harbour Railway Tariff, amendment; Halifax Tariff of Space Cleaning and Lighting Charges, amendment; Saint John Harbour Space-Cleaning Tariff, amendment. And we have got this comment from Counsel which indicates that our point has been accepted, so we are satisfied.

• 1225

The other things we have before us are, I think, simply the ones on which counsel has not commented, and I think our practice has been simply to list these unless any member has, of course, some comment to make on them—in which case, fire away. Messieurs les assassins, tirez les premiers.

**Senator Riley:** That is the balance of the ones here, is it?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, that is the balance.

**Senator Riley:** And they have been pretty well disposed of, have they?

**[Traduction]**

**Mme Holt:** Ne pourrions-nous pas faire davantage? Ne pourrions-nous pas demander au Cabinet ou au gouvernement de faire supprimer partout l'expression «après entente»? Elle ne devrait pas se trouver dans nos lois et règlements puisque l'expression implique l'existence de priviléges spéciaux. Nous pourrions peut-être écrire une lettre au Cabinet en disant que nous trouvons inacceptable certaines expressions qui figurent dans nos lois actuelles. Il va falloir nous faire entendre si nous voulons mettre fin à cette tactique.

La correspondance entre ce comité et les bureaucraties n'est souvent qu'une perte de temps. Tôt ou tard, il va falloir faire appel au public puisque les journalistes ne sont pas présents et la bureaucratie elle-même est mise en question. A mon avis, il est nécessaire de dire au Cabinet que certaines expressions sont dangereuses et sont responsables de harcèlement pour des citoyens canadiens et des entreprises privées et publiques.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est ce que nous sommes censés faire dans les rapports généraux que nous déposons à la Chambre, et dont le Cabinet tient compte, nous l'espérons.

**Le sénateur Godfrey:** A vrai dire, l'expression «après entente» ne s'emploie plus. Il n'existe que quelques cas qu'on n'a pas encore réglés, voilà tout. En d'autres termes, nous avons gagné.

**Mme Holt:** Excusez-moi. C'est arrivé avant ma venue ici.

**Le sénateur Godfrey:** Nous avons donc déjà accompli notre objectif, et il ne reste que quelques cas à régler.

**Mme Holt:** Je comprends.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Les derniers règlements que nous avons à considérer ont été réunis. Il s'agit des DORS/78-28, DORS/78-35, DORS/78-36, DORS/78-452 et DORS/78-453, qui se rapportent tous au Conseil des ports nationaux. Il s'agit de modifications apportées au tarif des droits ferroviaires du port de Montréal, au tarif des services d'électricité de Québec, au tarif des droits ferroviaires du port de Québec, au tarif des droits de nettoyage et d'éclairage d'espaces d'Halifax, et au tarif des droits de nettoyage d'espaces au port de Saint-Jean. Selon l'observation de notre conseiller juridique, notre point de vue a prévalu. Nous sommes donc contents.

Notre conseiller juridique n'a rien dit au sujet des règlements qui restent, et d'habitude nous ne faisons que les énumérer, à moins que quelqu'un ait des questions à poser. Si c'est le cas, allez-y. Play game and fire, gentlemen.

**Le sénateur Riley:** Il ne nous reste que ces quelques règlements, n'est-ce pas?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est exact.

**Le sénateur Riley:** Les a-t-on tous réglés comme il le faut?

## [Text]

**Senator Godfrey:** I must confess that I have never taken it upon myself to go through these to see that counsel are correct.

**Mr. Eglington:** Mr. Robinson sometimes has questions.

Mr. Chairman, if I could say one thing at this point. On February 15, the freedom of information regulations are coming back before the Committee and there will be at least one witness on that day, Mr. Baldwin has arranged to come. So that will be the sole topic for the fifteenth, the freedom of information . . .

**An hon. Member:** The Freedom of Information Act?

**Mr. Eglington:** No, the regulations that were made under the Canadian Human Rights Act.

**Senator Riley:** Oh, I thought you were talking about freedom of information.

**Mr. Eglington:** Freedom of information—access regulations.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Before we adjourn, may I offer my congratulations to our great paladin, Senator Godfrey, for having succeeded in fishing out of the Canada Council what we could not get by official action.

**Mrs. Holt:** You mean we got the information from the Canada Council?

**Senator Godfrey:** There seemed to be some difficulty in getting the by-laws, so I just phoned up and said, send me a copy of the by-laws. That is all I did.

**Mr. Eglington:** Of course, the by-laws say absolutely nothing, really.

**Mrs. Holt:** That would be interesting, to look at them.

I would like to report something that has just happened, to this Committee, because I think we should almost keep a record of the contempt of parliamentary groups. In Vancouver, repeatedly the CBC appeared before the CRTC. Originally, it was on the French network and it was delayed, but they still built the tower without the consent of the CRTC. Now they have gone to Victoria and they have applied for a station there, but they have built the station already, before authorization. The Cabinet reversed their decision. It was despite public outcry, the public had protested the redundant station 20 miles away, which meant two redundant stations, CTV and CBC, 20 miles from Vancouver and Victoria. And it was reversed by Cabinet veto about two months ago for a two-year delay. It is going on the air March 31, despite the fact that Cabinet, the public in British Columbia, the members of Parliament—all of them, on both sides of this House, in Western Canada—objected to it. We had been before the committee since January 1976—before the CRTC—and they have moved ahead both, CBC. The building is built, the whole thing is going ahead without any consent of Parliament, of the public. And the CRTC—I do not know where they stand. We were just notified of it this morning and the CBC admits that it is true, they are going on the . . .

**An hon. Member:** Any facilities?

**Mrs. Holt:** They have the building built and they have already started testing their signal and they are going to put it

## [Translation]

**Le sénateur Godfrey:** Je dois avouer que je ne me suis jamais imposé le devoir de les parcourir afin de vérifier les décisions de notre conseiller juridique.

**Mr. Eglington:** M. Robinson pose parfois des questions.

Monsieur le président, permettez-moi de faire une observation. Le 15 février, le Comité sera saisi des règlements qui portent sur la liberté d'information. M. Baldwin sera présent, et il y aura au moins un témoin. Le 15 février, nous nous limiterons donc à l'étude de la liberté d'information.

**Une voix:** S'agit-il de la Loi sur la liberté d'information?

**Mr. Eglington:** Non, il s'agit des règlements adoptés en vertu de cette loi.

**Le sénateur Riley:** Je pensais que vous parliez plutôt de la loi.

**Mr. Eglington:** Il s'agit seulement des règlements ayant trait au libre accès à l'information.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Avant de lever la séance, je voudrais féliciter le sénateur Godfrey, notre grand paladin, qui a obtenu du Conseil des Arts par des voies officieuses, des renseignements que nous n'avons pas pu obtenir officiellement.

**Mme Holt:** Voulez-vous dire que nous avons obtenu du Conseil des Arts les renseignements que nous voulions?

**Le sénateur Godfrey:** Nous avons eu de la difficulté à obtenir les règlements. Je leur ai donc demandé par téléphone de m'envoyer un exemplaire, voilà tout.

**Mr. Eglington:** Évidemment, les règlements ne nous disent pas grand-chose.

**Mme Holt:** Il serait fort intéressant de les examiner.

Je voudrais faire rapport au Comité d'un incident récent, puisqu'il ne faut surtout pas oublier le manque de respect dont souffrent les comités parlementaires. Radio-Canada a comparu devant le CRTC à Vancouver à maintes reprises. Au début, il était question d'un réseau français, dont le construction à dû retarder, mais ils ont néanmoins construit l'antenne émettrice sans l'approbation du CRTC. Maintenant, ils ont demandé la permission de construire une station à Victoria, mais ils l'ont construite avant même d'obtenir l'approbation du Conseil. Le Cabinet a renversé la décision et le public ne voulait pas avoir deux stations superflues de Radio-Canada et de CTV à 20 milles de Vancouver et Victoria. Il y a deux mois seulement, le Cabinet a décidé de retarder la construction de ces stations de deux ans. Malgré l'opposition du Cabinet, du public de la Colombie-Britannique et des députés de l'Ouest des deux côtés de la Chambre, cette station va commencer à diffuser le 31 mars. Nous exprimons notre opposition à ce projet devant le CRTC depuis janvier 1976. Mais la station a été construite et elle commencera à diffuser sans avoir obtenu la permission du Parlement et sans l'appui du public. J'ignore la position du CRTC. On nous en a avisés ce matin seulement et Radio-Canada nous dit que tout cela est vrai.

**Une voix:** Ont-ils les installations nécessaires?

**Mme Holt:** La station est construite déjà et ils ont commencé à faire des essais d'émission. Ils commencent à diffuser

**[Texte]**

on cable March 31, despite the fact that Cabinet itself said it was not to go on for two years, that there would be a two-year delay before they decided. And the CBC have taken the budget we passed and have done what they want. In other words, we pass budgets and they totally ignore—They ignored it on our penitentiary committee. They have gone ahead with the budget and proliferated on the bureaucracy, the upper bureaucracy, and cut back on services. They are cutting back on services on parole, but they are increasing the number of people at the top.

So I just think this Committee may be interested to know that it is actually meaningless to come to . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I have one final thing to draw to our attention, what Mr. Brewin wishes to have put on the agenda, a letter that we have had from Professor Jones, of the University of Alberta Law Faculty, drawing our attention to the proposal contained in the budget permitting the government to decide by regulation what constitutes a qualifying business for purposes of Section 25 of the Income Tax Act. I think possibly this might be mentioned at the next meeting in relation to some of those matters that Mr. Baker was bringing up earlier.

**[Traduction]**

le 31 mars, bien que le Cabinet ait déclaré qu'une décision ne sera prise que dans deux ans. Radio-Canada fait ce qu'elle veut avec l'argent que nous lui donnons. En d'autres termes, nous approuvons les budgets et ils font ce qu'ils veulent. C'est ce qui est arrivé au Comité des pénitenciers. Le service pénal a augmenté la bureaucratie tout en réduisant les services. Le Service de libérations conditionnelles en souffre, mais il y aura plus de personnes à l'apogée de la hiérarchie bureaucratique.

Tout cela pour vous dire qu'il est inutile d'assister aux séances du Comité.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'ai une dernière remarque à vous faire. M. Brewin voudrait qu'on étudie une lettre que nous avons reçue du professeur Jones de la faculté de droit à l'université de l'Alberta. Dans cette lettre, le professeur Jones signale la proposition contenue dans le budget qui autorise le gouvernement à définir par voie de règlement une entreprise admissible aux fins de l'article 25 de la Loi sur l'impôt sur le revenu. Nous pourrions peut-être discuter de cette lettre lors de la prochaine séance lorsque nous étudierons les questions soulevées par M. Baker tantôt.







SENATE  
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 7

Thursday, February 1, 1979

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 7

Le jeudi 1<sup>er</sup> février 1979

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on*

# Regulations and other Statutory Instruments

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des*

# Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

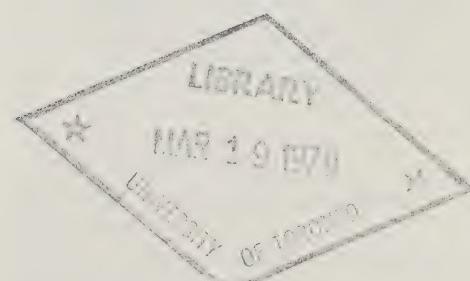
Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

Fourth Session of the  
Thirtieth Parliament, 1978-79

Quatrième session de la  
trentième législature, 1978-1979



STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY  
INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators:

Asselin	Godfrey
Forsey	Lafond

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Baker (Grenville-Carleton)	Brewin
Baldwin	Daudlin
Béchard	Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÈGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Marshall	Yuzyk
Riley	

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

Holt (Mrs.)	Leblanc ( <i>Laurier</i> )
Joyal	McKinley
Lambert ( <i>Bellechasse</i> )	Robinson

Published under authority of the Senate and the Speaker  
of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la  
Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

Available from Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services  
Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada Approvisionnements  
et Services  
Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

**MINUTES OF PROCEEDINGS****THURSDAY, FEBRUARY 1, 1979**

(8)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:07 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, Senator Eugene A. Forsey presiding.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Asselin, Forsey, Godfrey, Lafond, Marshall and Riley.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Baker (*Grenville-Carleton*), Béchard, Holt (Mrs.), Messrs. McKinley and Robinson.

*In attendance:* Mr. G. C. Eglington and Miss Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38 (*See Minutes of Proceedings, Thursday, November 23, 1978, Issue No. 1*).

The Committee considered a letter dated January 11, 1979 from Professor David P. Jones, Faculty of Law, The University of Alberta, Re Income Tax Regulations.

The Committee resumed consideration of a draft report to both Houses, on Footwear Industry.

*It was agreed,*—That the draft report as amended be concurred in.

On motion of Mr. Robinson, seconded by Mr. Baker, it was ordered,—That the Joint Chairmen present the report as amended to their respective Houses as the fourth report of this Committee.

The Committee considered a draft report on Arctic Experimental Pollution Regulations, 1978.

*It was agreed,*—That the matter be included in a future general report to Parliament.

*It was agreed,*—That the following documents: Packaged Incinerators National Emission Guidelines and By-Laws of the Canada Council, referred to at the meeting of December 21, 1978 (Issue No. 5) be printed in today's Minutes of Proceedings.

The Committee considered

SOR/78-428, SOR/78-524, SOR/78-628,—Parole Regulations, and amendments

SOR/78-494—National Parole Board Rules

SOR/75-604—P.S.S.R.B. Regulations and Rules of Procedure

SOR/77-430—General Radio Regulations, Part II, amendment

SOR/77-769—Territorial Coal Regulations, amendment

SOR/77-1068—Unemployment Insurance (Collection of Premiums) Regulations, amendment

**PROCÈS-VERBAL****LE JEUDI 1<sup>er</sup> FÉVRIER 1979**

(8)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 07 sous la présidence du sénateur Eugene A. Forsey (coprésident).

*Membres du Comité présents:*

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Asselin, Forsey, Godfrey, Lafond, Marshall et Riley.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Baker (*Grenville-Carleton*), Béchard, Holt (Mme) MM. McKinley et Robinson.

*Aussi présents:* M. G. C. Eglington et M<sup>lle</sup> Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38 (*Voir procès-verbal du jeudi 23 novembre 1978, Fascicule n° 1*).

Le Comité étudie une lettre en date du 11 janvier 1979, du professeur David P. Jones, Faculté de droit, Université d'Alberta, au sujet du Règlement de l'impôt sur le revenu.

Le Comité reprend l'étude d'un projet de rapport aux deux chambres sur l'industrie de la chaussure.

*Il est convenu,*—Que le projet de rapport modifié soit adopté.

Sur motion de M. Robinson, appuyé par M. Baker, il est ordonné,—Que les coprésidents présentent le rapport modifié à leur chambre respective comme quatrième rapport du Comité.

Le Comité étudie une ébauche du rapport—Règlement sur la pollution, à titre expérimental, des eaux arctiques (1978).

*Il est convenu,*—Que la question soit comprise dans un prochain rapport général au Parlement.

*Il est convenu,*—Que les documents suivants: Lignes directrices nationales relatives aux émissions des incinérateurs compacts et statuts administratifs du Conseil des arts du Canada dont il a été fait mention lors de la séance du 21 décembre 1978 (Fascicule n° 5), soient joints aux délibérations de la séance d'aujourd'hui.

Le Comité étudie les

DORS/78-428, DORS/78-524, DORS/78-628—Règlement sur la libération conditionnelle de détenus, et Modifications

DORS/78-494—Règles de la Commission nationale des libérations conditionnelles

DORS/75-604—Règlement et règles de procédure de la C.R.T.F.P.

DORS/77-430—Règlement général sur la radio, Partie II—Modification

DORS/77-769—Règlements territoriaux concernant la houille—Modification

DORS/77-1068—Règlement sur l'assurance-chômage (perception des cotisations)—Modification

SOR/78-304—International Pacific Halibut Convention Regulations

SOR/78-218—Pilot Ladder Regulations

SOR/77-624—Motor Vehicle Tire Safety Regulations

SOR/77-723, 78-63, 78-89, 78-127, 78-137, 78-146, 78-211, 78-256, 78-325, 78-326, 78-331, 78-347, 78-348, 78-349, 78-377, 78-449, 78-493, 78-502—Income Tax Regulations, amendments

SOR/78-331, SOR/78-449—Income Tax Regulations, amendments

SOR/77-734, SOR/78-153—Chlorobiphenyl Regulations No. 1, and amendment

SOR/78-479—Canada Grain Regulations, amendment

SOR/77-1076—Canada Pension Plan Regulations, amendment

SOR/78-91—Nova Scotia Fishery Regulations, amendment

SOR/78-301—By-laws of the North Fraser Harbour Commission, amendment

SOR/78-496—Small Fishing Vessel Inspection Regulations, amendment

SOR/78-526—Sept-Iles Crane Tariff By-law, amendment

SOR/78-557—R.C.M.P. Regulations, amendment

SOR/78-697—Ethno-Cultural Group Recognition Regulations

SOR/78-722—Used or Second-Hand Motor Vehicle Regulations, amendment

SOR/78-868—Lobster Fishery Regulations, amendment

SOR/78-907—Automobile Components Remission Order, amendment

SI/78-138—Exposed and Processed Film and Recorded Video Tape Remission Order, amendment

SI/78-143—Volkswagen Remission Order 1978

SOR/78-148, SOR/78-165—Special Voting Rules, and amendment

SOR/78-245—Air Services Fees Regulations, amendment

SOR/78-252—Canada Industrial Relations Regulations, amendment

SOR/78-253—Coasting Trade Exemption Regulations 1978-1979

SOR/78-254—DEW Line Supply Order, 1978

SOR/78-255—Distillery Regulations, amendment

SOR/78-258—Seaway Regulations, amendment

DORS/78-304—Règlement de la Convention internationale du flétan du Pacifique

DORS/78-218—Règlement sur les échelles de pilote et le hissage des pilotes

DORS/77-624—Règlement sur la sécurité des pneus de véhicule automobile

DORS/77-723, 78-63, 78-89, 78-127, 78-137, 78-146, 78-211, 78-256, 78-325, 78-326, 78-311, 78-347, 78-348, 78-349, 78-377, 78-449, 78-493, 78-502—Règlement de l'impôt sur le revenu—Modifications

DORS/78-331, DORS/78-449—Règlements de l'impôt sur le revenu—Modifications

DORS/77-734, DORS/78-153,—Règlement sur les biphenyles chlorés n° 1, et Modification

DORS/78-479—Règlement sur les grains du Canada—Modification

DORS/77-1076—Règlement sur le Régime de pensions du Canada—Modification

DORS/78-91—Règlement de pêche de la Nouvelle-Écosse—Modification

DORS/78-301—Règlement de la commission du havre de North Fraser—Modification

DORS/78-496—Règlement sur l'inspection des petits bateaux de pêche—Modification

DORS/78-526—Règlement sur le tarif des droits de grue de Sept-Îles—Modification

DORS/78-557—Règlement de la G.R.C.—Modification

DORS/78-697—Règlement sur la reconnaissance des groupes ethnoculturels

DORS/78-722—Règlement sur les véhicules à moteur, usagés ou d'occasion—Modification

DORS/78-868—Règlement de pêche du homard—Modification

DORS/78-907—Décret de remise visant les pièces composantes d'automobiles—Modification

TR/78-138—Décret de remise sur des films exposés et traités et des bandes magnétoscopiques enregistrées—Modification

TR/78-143—Décret de remise des droits de douane (Volkswagen) (1978)

DORS/78-148, DORS/78-165—Règles électorales spéciales, et Modification

DORS/78-245—Règlement sur les taxes des services aéronautiques—Modification

DORS/78-252—Règlement du Canada sur les relations industrielles—Modification

DORS/78-253—Règlement d'exemption pour le cabotage (1978-1979)

DORS/78-254—Décret sur l'approvisionnement du réseau avancé de pré-alerte (1978)

DORS/78-255—Règlement sur les distilleries—Modification

DORS/78-258—Règlement sur la voie maritime—Modification

SOR/78-302—Fraser River Harbour Commission By-laws, amendment

SOR/78-362—Schedule to the Canadian Human Rights Act, amendment

SOR/78-363—Meat Inspection Regulations, amendment

SOR/78-372—Canadian Manufactured Tires and Tubes (Exported Vehicles) Drawback Regulations

SOR/78-373—Canadian Manufactured Goods Exported Drawback Regulations

SOR/78-374—Goods Imported and Exported Drawback Regulations, amendment

SOR/78-378—Schedule B to the Financial Administration Act, amendment

SOR/78-381—Sugar Beet Regulations, amendment

SOR/78-382—Canadian Dollar Par Value Order, revocation

SOR/78-383—National Energy Board Cost Recovery Regulations

DORS/78-386—Orderly Payment of Debts Regulations, amendment

SOR/78-388—Yukon Territory Rules Governing Summary Conviction Appeals, 1978

SOR/78-390—Children's Car Seats and Harnesses Regulations, amendment

SOR/78-391—Cradles and Cribs Regulations, amendment

SOR/78-397—Ontario Public Sector Regulations, amendment

SOR/78-406—Quarantine Regulations amendment

SOR/78-407—Radiation Emitting Devices Regulations, amendment

SOR/78-409—Anti-Inflation Guidelines, amendment

SOR/78-410—Potato Stabilization Regulations, amendment

SOR/78-420—Country Elevator Agents and Managers Hours of Work Regulations, amendment

SOR/78-504, SOR/78-588—Enterprise Development Regulations, amendments

SOR/78-637, SOR/78-638, SOR/78-639, SOR/78-640, SOR/78-698—Food and Drug Regulations, amendments

SOR/78-644—Travellers' Baggage Regulations

SOR/78-645—Weights and Measures Act (Schedule I) Amendment Order No. 3

SOR/78-650—Schedule H to the Food and Drugs Act, amendment

SOR/78-748—I.C.S.P.R.C.P. Status Order

SI/78-102—Transfer of Duties of the Minister of Finance Under the Fisheries Improvement Loans Act to the Minister of Fisheries

DORS/78-302—Règlement sur la Commission de port du Fraser—Modification

DORS/78-362—Annexe de la Loi canadienne sur les droits de la personne—Modification

DORS/78-363—Règlement sur l'inspection des viandes—Modification

DORS/78-372—Règlement sur le drawback relatif aux pneus et chambres à air de fabrication canadienne (véhicules exportés)

DORS/78-373—Règlement sur les drawbacks relatifs aux marchandises de fabrication canadienne exportées

DORS/78-374—Règlement sur les drawbacks relatifs aux marchandises importées et exportées—Modification

DORS/78-378—Annexe B de la Loi sur l'administration financière—Modification

DORS/78-381—Règlement sur la betterave à sucre—Modification

DORS/78-382—Décret relatif à la valeur au pair du dollar canadien—Abrogation

DORS/78-383—Règlement sur le recouvrement des frais de l'Office national de l'énergie

DORS/78-386—Règles sur le paiement méthodique des dettes—Modification

DORS/78-388—Règles du Territoire du Yukon régissant les appels de déclarations sommaires de culpabilité, 1978

DORS/78-390—Règlement sur les sièges et harnais d'auto pour enfants—Modification

DORS/78-391—Règlement visant les berceaux et lits d'enfant—Modification

DORS/78-397—Règlement sur le secteur public (Ontario)—Modification

DORS/78-406—Règlement sur la quarantaine—Modification

DORS/78-407—Règlement sur les dispositifs émettant des radiations—Modification

DORS/78-409—Indicateurs anti-inflation—Modification

DORS/78-410—Règlement sur la stabilisation du prix des pommes de terre—Modification

DORS/78-420—Règlement sur la durée du travail des agents et directeurs d'élévateurs régionaux—Modification

DORS/78-504, DORS/78-588—Règlement sur l'expansion des entreprises—Modifications

DORS/78-637, DORS/78-638, DORS/78-639, DORS/78-640, DORS/78-698—Règlements sur les aliments et drogues—Modifications

DORS/78-644—Règlement sur les bagages de voyageurs

DORS/78-645—Décret sur la modification de la Loi sur les poids et mesures (annexe I) (n° 3)

DORS/78-650—Annexe H de la Loi des aliments et drogues—Modification

DORS/78-748—Décret sur le statut du C.I.E.C.R.B.C.

TR/78-102—Transfert des fonctions du ministre des Finances en vertu de la Loi sur les prêts aidant aux opérations de pêche au ministre des Pêches

SI/78-103—Designating the Minister of Finance to be Appropriate Minister for the Auditor General for Purposes of Part IV of the Canadian Human Rights Act

SI/78-117—Designating the Northern Pipeline Agency as a Department

SI/78-122—Thermo King Remission Order

SI/78-123—Finished Awning and Canopy Fabrics Remission Order

SI/78-144—Soluble Coffee General Preferential Tariff Remission Order

SI/78-162—Diplomatic Motor Vehicle Diversion Remission Order

SI/78-177—Canadian Admiral Corporation Ltd. Television Set Remission Order

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:45 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

TR/78-103—Désignation du ministre des Finances comme ministre compétent pour le Vérificateur général aux fins de la Partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne

TR/78-117—Désignation de l'Administration du pipe-line du Nord comme ministère

TR/78-122—Décret de remise de douane (Thermo King Western Ltd.)

TR/78-123—Décret de remise de douane (toiles d'appentis et d'avants)

TR/78-144—Décret de remise concernant le Tarif de préférence général (café soluble)

TR/78-162—Décret de remise pour affectation de véhicules automobiles à des fins diplomatiques

TR/78-177—Décret de remise sur les appareils de télévision Canadian Admiral Corporation Ltd.

Les conseillers du Comité répondent aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par le Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*

Jacques Lahaie

*Joint Clerk of the Committee*

**EVIDENCE***(Recorded by Electronic Apparatus)*

Thursday, February 1, 1979

• 1106

[Texte]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Let us start on what we can do, and the minute two more people come up plunge into the matter of the draft reports.

**Senator Godfrey:** Can I make one suggestion that I thought about this morning as I was looking over the pages . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Shall we say we are called to order now? Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** When I found time to look through, got through most of these, everything is fine. I would suggest if we could have a group—we have a group at the end where there is no comment from counsel. Why do we not have a second group next to it and in front of it, where the counsel thinks it has been satisfied. Then the top group would be those that are contentious. So if we are running short of time we can make sure we read the contentious ones, even though we may not trust our counsel—but I would . . .

**Mr. Baker:** Shared by all parties.

**Senator Godfrey:** . . . so that we then will concentrate. I think it would help us to read, because I spent about half an hour reading some very interesting things which I think are answered, and I think you probably do too.

**Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee):** That is a very good suggestion. In the past, it has been done formerly that normally we put the satisfactory at the beginning and the contentious later, but if you would like to switch it around . . .

**Senator Godfrey:** I think the other way around, so if I run out of time, I have read the contentious ones.

**Mr. Eglington:** It is not always possible to fit these things into ironclad categories, but certainly something can be done, along those lines.

**Senator Godfrey:** I think if you could put a definite category, though, as you say: the following documents, in the opinion of counsel, have been satisfactorily answered. Then if we want to read it and decide whether we agree with you or not that is all right, but at least . . .

**Mr. Eglington:** It will not be done for next Thursday, because that has already gone to the printer.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh, yes.

**Mr. Eglington:** We can do this income tax thing. It was on a supplementary agenda, that letter you got from the professor at Alberta, Professor Jones, who wrote to Parliament Hill.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh no, I did not notice that. At least that is better than what I got from Deboo addressing me as Government of Ontario, Senators, House of Commons, K1A 0A6. He managed to get everything wrong. Would you suggest then, Mr. Counsel, we start with . . .

**TÉMOIGNAGES***(Enregistrement électronique)*

Le jeudi 5 février 1979

[Traduction]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Commençons par ce que nous pouvons faire, puis, dès que nous serons deux de plus, nous entamerons la question des projets de rapports.

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais suggérer ce qui m'est venu à l'esprit ce matin, comme je parcourais les pages . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je déclare la séance ouverte, alors? Sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** Lorsque j'ai pu trouver le temps de le faire, j'ai feuilleté tous ces règlements, et tout va bien. Je propose qu'en plus de la liasse de renseignements qui ne sont pas accompagnés de commentaires, nous ayons une seconde liasse contenant les règlements au sujet desquels le conseiller a obtenu satisfaction. Nous pourrions aussi avoir une autre liasse qui contiendrait les règlements litigieux. Ainsi, si nous n'avons pas assez de temps, nous pouvons commencer par les règlements litigieux, même si nous ne pouvons pas faire totalement confiance à notre conseiller juridique . . .

**M. Baker:** Que partagent tous les partis.

**Le sénateur Godfrey:** . . . de sorte que nous puissions nous concentrer sur ces règlements. Cela nous aiderait beaucoup, parce que j'ai consacré environ une demi-heure à lire les choses très intéressantes au sujet desquelles nous avons, je crois, obtenu satisfaction, comme vous d'ailleurs.

**M. G. C. Eglington (conseiller juridique du Comité):** C'est une très bonne suggestion. Par le passé, nous commençons par les règlements au sujet desquels nous avions obtenu satisfaction; après quoi nous avions les règlements litigieux, mais si vous voulez modifier l'ordre . . .

**Le sénateur Godfrey:** Je pense que ce serait mieux de l'autre façon, de sorte que, si je n'ai pas assez de temps, j'aurai au moins pu lire les règlements litigieux.

**M. Eglington:** Il n'est pas toujours possible de classer les règlements dans des catégories bien précises; mais nous pouvons certainement essayer.

**Le sénateur Godfrey:** Vous pourriez constituer une catégorie qui contiendrait les documents au sujet desquels le conseiller juridique estime avoir obtenu satisfaction. Si nous voulons les lire et voir si nous sommes d'accord ou non, c'est très bien, mais au moins . . .

**M. Eglington:** Nous ne pourrons pas le faire pour jeudi prochain, parce que les règlements sont déjà en impression.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ah, oui.

**M. Eglington:** Nous pouvons commencer par la question de l'impôt sur le revenu. Nous avons parmi les autres points à l'ordre du jour la lettre que le professeur de l'Alberta, le professeur Jones, a envoyée au Parlement.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oh, je n'avais pas remarqué cela. C'est mieux que la lettre que j'ai reçue de Deboo, et qui m'avait été adressée ainsi: Gouvernement de l'Ontario, Sénateurs, Chambre des communes, K1A 0A6. C'était tout de

[Text]

• 1110

**Mr. Eglington:** In the supplementary agenda the last item was a letter of January 11 from Professor David P. Jones of Edmonton.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Which he asked me to draw to the attention of the Committee and I think it is really up Mr. Baker's alley because it is a suggestion that something should be done about the proposal in the budget permitting the government to prescribe by regulation what constitutes a qualifying business for the purposes of the small business deduction under Section 125 of the Income Tax Act. So I think Mr. Baker might open the ball by saying what observations he thinks we might conceivably make upon this. I am afraid that we cannot make much within our terms of reference.

**Mr. Eglington:** There is a note.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh, you have some notes on it. That is fine. I have not got those here, have I? I did not see them.

**Mr. Eglington:** There is the letter.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Sorry. I am missing on all six cylinders this morning.

**Mr. Eglington:** You have only got it in French, it seems, but you can manage.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** We have the letter of Professor Jones which I think should probably be printed because we have a comment on it by counsel, which I think should also be printed.

January 11, 1979

Senator Eugene Forsey  
The Senate  
Harmond Hill  
OTTAWA, Ontario

Dear Senator Forsey:

I am writing to you in your capacity as Co-Chairman of the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments.

I would like to draw to your attention the proposal contained in Mr. Chretien's Budget permitting the Government to prescribe by regulation what constitutes a "qualifying business" for the purposes of the small business deduction under Section 125 of the Income Tax Act. The power to make such regulations is effectively the power to tax. For the inclusion of a taxpayer in the category of a "qualifying business" permits that corporate taxpayer to pay tax at approximately 25%; and its exclusion from that category requires it to pay tax at approximately 46%.

Surely the power to tax should be contained in the Act itself, and should not be delegated to the Executive.

Yours sincerely,

Professor David P. Jones

[Translation]

travers. Monsieur le conseiller, proposez-vous alors que nous commençons par . . .

**M. Eglington:** Le dernier des ajouts à l'ordre du jour est une lettre envoyée par le professeur David P. Jones, d'Edmonton, le 11 janvier.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il m'a demandé de la porter à l'attention du Comité, mais je crois qu'elle relève plutôt du domaine de M. Baker, parce qu'elle propose qu'on fasse quelque chose au sujet de la proposition du budget autorisant le gouvernement à définir par règlement ce qu'est une entreprise admissible aux fins de la déduction accordée aux petites entreprises en vertu de l'article 125 de la Loi de l'impôt sur le revenu. M. Baker pourrait commencer en nous disant ce qu'on pourrait faire à ce sujet. J'ai peur que nous ne puissions faire grand-chose dans le cadre de notre mandat.

**M. Eglington:** Il y a également une note.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Vous avez des notes à ce sujet? Je ne les ai pas ici, n'est-ce pas? Je ne les vois pas.

**M. Eglington:** Il y a la lettre.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Pardon, tout va mal ce matin.

**M. Eglington:** Je pense que vous ne l'avez qu'en français, mais vous pourrez vous en tirer quand même.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous avons la lettre du professeur Jones, que nous devrions probablement faire imprimer, parce qu'elle est accompagnée d'un commentaire du conseiller qui devrait également être imprimé, je crois.

Le 11 janvier 1979

Le sénateur Eugene Forsey  
Le Sénat  
Harmond Hill  
Ottawa (Ontario)

Monsieur le Sénateur,

Je m'adresse à vous en tant que coprésident du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

J'aimerais attirer votre attention sur la proposition contenue dans le budget de M. Chrétien en vertu de laquelle le gouvernement serait autorisé à définir par règlement ce qu'est une entreprise admissible aux fins de la faible déduction d'impôt accordée aux entreprises en vertu de l'article 125 de la Loi de l'impôt sur le revenu. Le pouvoir de faire un tel règlement équivaut à un pouvoir d'imposition puisque le fait de considérer une société comme une «entreprise admissible» porte à environ 25 p. 100 le taux d'imposition de son revenu; si la société est exclue de cette catégorie, elle est tenue de payer un impôt sur le revenu d'environ 46 p. 100.

Assurément, le pouvoir d'imposition devrait figurer dans la loi et non pas être délégué au pouvoir exécutif.

Veuillez agréer, Monsieur le Sénateur, l'expression de mes sentiments distingués.

David P. Jones

## [Texte]

## NOTE ON PROFESSOR JONES' LETTER OF 11 JANUARY 1979

The small business deduction, which results in lower rates of tax, is available only in respect of profits from "active business" carried on in Canada by a Canadian controlled private corporation, and only up to certain limits.

What is "active business" has not hitherto been defined in the Act. Interpretation Bulletins IT-72R2 and IT-73R2 (copies attached) have been issued outlining what the Department of National Revenue regards as "active business" and "income from an active business". These Interpretation Bulletins are not statutory instruments and are not law, so that neither the Minister nor a taxpayer can rely on them in litigation over the assessment of tax.

The amendments to section 125 of the Income Tax Act proposed in the December 19, 1978 Ways and Means Motions would improve this position considerably. A definition of "active business" is to be included in the Act as section 125(6)(d) as follows:

"(d) "active business" carried on by a corporation in a taxation year means the business of manufacturing or processing property for sale or lease, mining, operating an oil or gas well, prospecting, exploring or drilling for natural resources, construction, logging, farming, fishing, leasing property other than real property, selling property as a principal, transportation or any other qualifying business carried on by the corporation."

Section 125(6)(f) will, if enacted, provide that "qualifying business" and "non-qualifying business" carried on by a corporation will "have the meanings prescribed by regulation". (The phrase "non-qualifying business" occurs in the proposed section 129(6) and is, therefore, of no consequence to section 125(6)(d).)

The prescribed definition of "qualifying business" will be contained in a regulation which, being law, will be binding upon and be relied upon by both Minister and taxpayer. The power to define "qualifying business" can only be used to expand the classes of business the income from which attracts the small business deduction. No greater liability to tax can be created.

Perhaps the Department knows what the qualifying businesses will be; perhaps not. The Government is, of course, reserving to itself the power to expand the businesses which will be lightly taxed. And this may well raise a point of principle. But, at least the Government action must involve the making of a law and not, as in the past, a purely administrative arrangement which did not bind it.

## [Traduction]

## COMMENTAIRES CONCERNANT LA LETTRE DE M. JONES DU 11 JANVIER 1979

La déduction accordée aux petites entreprises, qui donne lieu à une diminution de l'impôt sur le revenu, n'est accordée que dans le cas des profits provenant d'une «entreprise exploitée activement» au Canada par une société canadienne privée, et ce, sous certaines réserves.

La loi ne définit pas ce qu'est «une entreprise exploitée activement». Les bulletins d'interprétation IT-72R2 et IT-73R2 (exemplaires ci-joints) renferment la définition que donne le ministère du revenu national aux expressions «entreprises exploitée activement» et «revenu tiré d'une entreprise exploitée activement». Les bulletins ne sont pas des textes réglementaires et n'ont pas force de loi; aussi, ni le ministre ni le contribuable ne peuvent s'en prévaloir en cas de différend en matière d'imposition.

Les modifications à l'article 125 de la Loi de l'impôt sur le revenu proposées par motion de voies et moyens, le 19 décembre 1978, clarifieraient considérablement la situation actuelle. L'expression «entreprise exploitée activement» serait définie à l'article 125(6)d) comme suit:

«(d) «entreprise exploitée activement» par une corporation dans une année d'imposition désigne une entreprise de fabrication ou de transformation de biens aux fins de la vente ou de la location, une entreprise d'exploitation minière, d'exploitation d'un puits de pétrole ou de gaz, de prospection, d'exploitation ou de forage en vue de la découverte de ressources naturelles, de construction, d'exploitation forestière, d'exploitation agricole, de pêche, une entreprise qui donne des biens en location autres que des biens immeubles, une entreprise de vente de biens à titre de commettant, une entreprise de transport, ou toute autre entreprise non admissible exploitée par la corporation.»

Selon l'article 125(6)f), s'il est adopté, les expressions «entreprise admissible» et «entreprise non admissible» exploitées par une corporation «ont le sens que leur accordent les règlements». (L'expression «entreprise non admissible» figure à l'article 129(6) et n'a, par conséquent, aucun effet sur la portée de l'article 125(6)d).

La définition proposée de l'expression «entreprise admissible» sera contenue dans un règlement qui, lorsqu'il aura force de loi, deviendra exécutoire tant pour le ministre que pour le contribuable. Le pouvoir de définir une «entreprise admissible» ne peut servir qu'à inclure dans la catégorie des entreprises admissibles les petites entreprises dont le revenu ouvre droit à la déduction. Le pouvoir d'imposition ne doit pas dépasser ce niveau.

Le ministère sait peut-être, mais peut aussi ignorer, quelles entreprises répondront à la définition d'«entreprises admissibles». Bien entendu, le gouvernement se réserve le pouvoir d'augmenter le nombre des entreprises dont l'impôt sera réduit, ce qui pourrait soulever une question de principe. A tout le moins, l'intervention du gouvernement devra s'inspirer d'une loi et non, comme ce fut le cas du passé, constituer une simple entente administrative qui ne le liait nullement.

[Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Baker, have you any special remarks to make on this? It looked to me as if there is certainly something here. I do not know what stage the legislation in question is at now.

**Mr. Baker:** Well, the ways and means motions were just dealt with the other days and the bills introduced the other day. The bills are now introduced, so I think it is perhaps germane that we deal with it. I think there is something in what the professor says. There seems to be a tendency—we have talked about it before; it is not new—a tendency to use the administrative convenience and the legislative convenience of not having to draft bills and to not have to draft sections of statutes and leaving it to the evolution of the necessities in the department to do it by regulation. Quite frankly when that occurs, and it seems to have occurred in this particular case, the Committee ought to comment upon it and it ought to be included in the report.

I do not know whether in the department it is done to make it easy or whether it is done to allow a Minister more flexibility to respond to the political circumstances that exist. I just do not know, but I think when we are dealing in terms of the criminal law, if we are dealing in terms of the law with respect to taxation, then we ought not to let the matter go without comment.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, do you think we have the right to comment on it in the report or is it simply something upon which members of both Houses will be put on notice to tackle when it comes before the ...

**Mr. Baker:** Well, I get worried about our terms of reference.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I beg your pardon?

**Mr. Baker:** I worry about our terms of reference, how broad they are, quite frankly.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes.

**Mr. Baker:** I do not profess to be expert as to how the Committee should do it, but I do not think we should leave it go unnoticed. If counsel's opinion is that we do not have within the terms of reference the power to include it in the report in the usual way—and I would like to hear what counsel has to say about that.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Before we ask counsel for that, Senator Lafond has something he ...

**Senator Lafond:** Mr. Chairman, in order to contribute to quorum here this morning I left the Banking, Trade and Commerce Committee of the Senate where we were having our first educational session with our experts on Bill C-37. That particular item was the one that we had been discussing when I left and it does cause us some preoccupation as well. From what I gathered this morning the regulations defining the qualifying businesses proceed in a negative way in that according to the draft regulations which have been circulated—to us they are still only draft regulations—they would define what is a non-qualifying business, and all the rest would be qualifying business. I got the impression from our experts at this point in time that the net effect of this would be very minor indeed. Now we have to go into it much more deeply, as will the committee of the other place, of course, and the

[Translation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Baker, avez-vous des observations à faire à ce sujet? Il me semble que nous devrions faire quelque chose. Je ne sais pas à quelle étape en est rendu le projet de loi en question.

**M. Baker:** On a réglé les motions de voies et moyens l'autre jour et les projets de loi ont été présentés. Comme ils ont été présentés, il est approprié que nous traitons de cette question. Je pense que le professeur a raison. Il semble qu'on ait tendance—nous en avons déjà parlé, ce n'est rien de nouveau—à utiliser des procédés administratifs afin de ne pas avoir à rédiger des projets de loi ou des modifications législatives, laissant le ministère s'en occuper par voie de règlement. Lorsque cela se produit, et cela semble être le cas ici, le Comité devrait en parler dans son rapport.

Je ne sais pas si le ministère le fait afin de rendre la tâche plus facile au ministre, ou de lui permettre de réagir à des circonstances de nature politique. Je pense cependant que, lorsqu'il s'agit de droit pénal, et ici, il s'agit du droit fiscal, nous ne devrions pas passer la chose sous silence.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Croyez-vous que nous avons le droit de faire des commentaires dans le rapport, ou pensez-vous que nous devrions laisser les membres des deux Chambres s'en occuper lorsque le projet de loi sera ...

**M. Baker:** Je me demande si notre mandat nous le permet.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Pardon?

**M. Baker:** Je me demande si notre mandat est assez étendu, en toute franchise.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui.

**M. Baker:** Je ne peux pas vous dire ce que le Comité devrait faire, mais je ne pense pas que nous devrions passer la chose sous silence. Si le conseiller juridique estime que notre mandat ne nous donne pas le pouvoir d'inclure cette question dans notre rapport ... j'aimerais savoir ce que le conseiller a à dire à ce sujet.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Avant de donner la parole au conseiller, le sénateur Lafond a quelque chose à ...

**Le sénateur Lafond:** Monsieur le président, pour compléter le quorum ici, ce matin, j'ai quitté le Comité sénatorial des banques et du commerce, où nous tenions notre première réunion d'information sur le projet de loi C-37, avec nos experts. Cette question était justement à l'étude lorsque je suis parti, et elle nous préoccupe également. D'après ce que j'ai saisi ce matin, le Règlement définit par la négative ce qu'est «une entreprise admissible», puisque le projet de Règlement qu'on nous a distribué—ce Règlement est toujours en préparation—définit ce qu'est une entreprise non admissible, et que tout ce qui n'est pas une entreprise non admissible est admissible. D'après ce que les experts nous ont dit, j'ai l'impression que cela n'aura que des conséquences mineures. Nous allons maintenant devoir l'étudier beaucoup plus attentivement, comme le comité de l'autre Chambre, mais on n'a encore

**[Texte]**

regulations at the moment being only in draft form, I wonder whether it would not be wise for us to delay taking any action in this Committee until we get much more precision on what that is and how it is intended to proceed and what will be done and all that.

• 1115

**The Joint Chairman (Senator Forsey): Senator Godfrey.**

**Senator Godfrey:** I do not agree with Professor Jones that being able to define qualifying business is the power to tax, it is the power to exempt the certain amount of tax. This is a common thing. We have the Financial Administration Act, which gives the power to inaudible or something. That is quite usual and, therefore, I do not see anything wrong philosophically. Then it is the act that we are objecting to. They say you can exempt certain businesses by extending the word "qualifying" by certain (inaudible). So I do not know that we can . . .

**Senator Lafond:** It is not new tax legislation. The idea of this clause in the bill is to plug a loophole that has been abused, in that some people, persons or some businesses incorporated in order to take unfair advantage of the small business taxation rate. The aim of the clause is to plug that loophole.

**Senator Godfrey:** That is the clause in the act, but then I think the claim that gives them by regulation to extend the small business concept is really to exempt from taxation certain businesses which do not come under the definition and which they may decide on their merits should be exempt. I would say that he is 100 per cent wrong when he says it is affecting the power to tax. What he is talking about is the power to exempt from tax, and that has been recognized, so I do not see that there is anything.

**The Joint Chairman (Senator Forsey): Mr. Robinson.**

**Mr. Robinson:** The point that Senator Godfrey has raised is really the one that I was concerned about too. It would seem to me that rather than say positively there is the power to tax, you are saying there is the power not to be taxed. Maybe that is semantics, I do not know, but it seems to me it is the important issue. I look at the bulletin, and the interpretation bulletin only has to do with the meaning of active business. It does not have anything to do, as far as I can see, with qualifying business. Should there not be an interpretation bulletin on that?

**Mr. Eglington:** If this clause passes, those interpretation bulletins will have to be revoked; they will then be irrelevant.

There was no definition of active business. The clause provides a very extensive definition of active business; it allows that definition to be expended by regulation by talking about a qualifying business, and a qualifying business can be defined by regulation. So from this Committee's point of view, what is now proposed is an immeasurable improvement on the old

**[Traduction]**

qu'un brouillon du Règlement; peut-être serait-il plus sage d'attendre d'avoir plus de précisions sur ses intentions, avant d'entreprendre quelque chose.

**Le coprésident (sénateur Forsey): Sénateur Godfrey.**

**Le sénateur Godfrey:** Je ne suis pas d'accord avec le professeur Jones. D'après lui, définir ce qu'est une entreprise admissible, c'est se donner un pouvoir d'imposition; c'est se donner le pouvoir de dispenser quelqu'un d'un certain montant d'impôt. C'est très courant. Il y a la Loi sur l'administration financière qui donne le pouvoir de (inaudible), ou quelque chose du genre. Comme ce n'est pas rare, je ne vois rien de mal dans ce principe. Ou alors, c'est qu'on s'oppose à la loi. On dit qu'on peut exempter certaines entreprises en les qualifiant d'"admissibles" grâce à (inaudible). Je ne crois donc pas que nous puissions . . .

**Le sénateur Lafond:** Ce n'est pas nouveau comme disposition. Le but de cet article du projet de loi est de combler une lacune dont on a abusé, puisque certains particuliers, et même certaines entreprises, se sont constitués en corporations afin de profiter à mauvais escient du taux d'imposition des petites entreprises. On cherche à combler cette lacune, tout simplement.

**Le sénateur Godfrey:** Vous parlez d'un article de la loi, mais je crois que si on veut, par règlement, élargir la définition de petite entreprise, c'est surtout pour dispenser d'une partie de leur impôt certaines sociétés qui n'étaient pas englobées dans la définition. Cela leur permettra d'évaluer le bon droit de chacune. A mon avis, le professeur fait tout à fait fausse route en prétendant que cela modifie le pouvoir d'imposition. Il veut probablement parler du pouvoir de dépenses fiscales et de cela, tout le monde en convient. Je ne vois donc pas pourquoi il y aurait . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey): Monsieur Robinson.**

**M. Robinson:** Moi aussi j'accroche sur le même point que le sénateur Godfrey. Plutôt que d'affirmer qu'il y a un pouvoir d'imposition, je dirais plutôt qu'il y a un pouvoir d'exemption. C'est peut-être jouer sur les mots, mais cela me semble important. Regardez le bulletin d'interprétation; on n'y parle que de la définition d'une entreprise exploitée activement. A première vue, il me semble que cela n'a rien à voir avec l'entreprise admissible. Va-t-on publier un bulletin d'interprétation expressément là-dessus?

**M. Eglington:** Si la disposition est adoptée, il faudra révoquer tous les bulletins d'interprétation passés, parce qu'ils seront alors désuets.

Il n'y avait pas, avant, de définition d'une entreprise exploitée activement. Cet article en donne une très détaillée et permet, dans un même temps, son élargissement, par voie de règlement, pour y englober les entreprises admissibles. On peut donc définir ce qu'est une entreprise admissible par règlement. Du point de vue Comité, c'est une amélioration incommensurable.

## [Text]

system. Now whether or not the clause should be self-contained and allow for no further extension of the exemption is something which the Committee members will have to discuss, but certainly what is now proposed is a tremendous improvement on the situation that existed before. I must confess myself to agreeing entirely with Senator Godfrey that what is involved here is the power by regulation, a power granted locally by Parliament if it is passed, to exempt from the full rate of income tax in favour of a lower rate. If a business comes within the very elaborate definition that is given in the clause, mining operations, logging, farm and fishing, et cetera, there is no way that exemption can be taken away by regulation.

Now the second point is, if the Committee does decide that the clause ought to be complete, self-contained and exhaustive as to whether the Committee can report on it, I think if the Committee were to put in a special report on a clause such as this they would run into trouble. But I can myself see no reason that this Committee cannot proceed, as the Ontario Committee has done in its general reports, and say that enabling clause needs scrutinizing and this is an example of one of the things the Committee is concerned about; do it in that way. But in this particular instance, I think the Committee would be on very, very shaky ground in objecting to the clause.

**Senator Godfrey:** I think, because there have been instances where the minister has announced, because of representations, they will extend it by qualifying businesses, and quite reasonably. You just cannot cover absolutely everything in the definition. They have gone as far as they can. I see nothing inherently objectionable myself, so I think we should drop it.

• 1120

**Mr. Eglington:** It would be entirely different if the clause were turned entirely the other way around, the basic rate of tax were 40 per cent and if you were a nonqualifying business, the rate were 60 per cent, and nonqualifying was to be defined by regulation.

**Mr. Robinson:** Well, we could assume then that there will be another regulation that will define qualifying business.

**Mr. Eglington:** Well, there may not be. They may leave the definition as it is and not grant any further exemptions or they may make regulations that say in addition to what is in subclause (d), the following business is qualified.

**Senator Godfrey:** I would suggest that we send a copy this discussion to Professor David P. Jones and ask him if he wants to make any further comment, in fact, because I just do not agree with it. And if he wants to come back with another letter to show where I am wrong and he is right, then . . .

**Mr. Baker:** I am pleased to hear what Counsel had to say about it and I am not in a position and would not argue with his opinion with respect to it, but there is something that he did say that I think with the power that we ought to have under the Standing Orders of the House and, I guess, whatever regulations govern the other place to look at the enabling

## [Translation]

rable par rapport à l'ancien système. Les membres du Comité devront ensuite se demander si l'article ne devrait pas être complet en soi, et empêcher toute extension de l'exemption. Chose certaine, cette nouvelle disposition est une amélioration considérable de ce qui prévalait avant. J'avoue être personnellement d'accord avec le sénateur Godfrey; il est ici question d'un pouvoir de réglementation qui, s'il est adopté par le Parlement, permettra d'abaisser le taux d'imposition de certains. Si la définition d'une entreprise correspond à celle, très complexe, qu'on trouve dans l'article, par exemple des exploitations minières, forestières ou agricoles, ou encore des pêcheurs, etc., jamais un règlement ne pourra supprimer la dispense.

Si le Comité décidait que l'article doit être complet en soi et donner une définition exhaustive, s'il décidait de rédiger un rapport expressément sur cet article, cela créerait beaucoup de problèmes. Mais personnellement, je ne vois pas pourquoi le Comité ne pourrait pas, comme le comité du gouvernement de l'Ontario et ses rapports généraux, dire que l'article habilitant devrait être minutieusement examiné, puisque c'est un bon exemple de ce qui préoccupe le Comité. Ce serait une solution. Dans ce cas particulier, le Comité serait très vulnérable s'il s'opposait carrément à l'article.

**Le sénateur Godfrey:** Il est déjà arrivé que le ministre, à la suite des démarches de certains, annonce l'élargissement de cet article en désignant certaines entreprises admissibles, et pour d'excellentes raisons. Une définition ne peut jamais être exhaustive. On essaye toujours de prévoir le plus de cas possible. Je crois que nous devrions laisser tomber, car je ne vois rien de vraiment mauvais là-dedans.

**M. Eglington:** Ce serait bien différent si l'article disait exactement le contraire et que le taux d'imposition de base était de 40 p. 100 et que les entreprises non admissibles étaient assujetties à un taux d'imposition de 60 p. 100, celles-ci devant être définies par voie de règlement.

**M. Robinson:** Nous pourrions alors supposer qu'un autre règlement définirait les entreprises admissibles.

**M. Eglington:** Pas nécessairement. On pourrait laisser la définition telle qu'elle, sans accorder d'autres dispenses, ou encore adopter des règlements pour rendre admissibles des entreprises qui ne seraient pas dans l'alinéa *d*.

**Le sénateur Godfrey:** Nous devrions peut-être envoyer un compte rendu de nos délibérations au professeur David P. Jones et lui demander s'il aurait quelque chose à ajouter, puisque je ne vois pas les choses comme lui. S'il veut nous écrire à nouveau pour essayer de prouver que j'ai tort et lui, raison, alors . . .

**M. Baker:** Je suis heureux d'entendre l'avis de notre conseiller juridique et je suis assez mal placé pour le contester; d'ailleurs, j'ai trop de respect pour lui pour le faire, mais il a dit une chose que nous ne devons certes pas négliger. Il a parlé du pouvoir d'étudier les articles habilitants eux-mêmes, que nous devrions avoir en vertu du Règlement de la Chambre et

**[Texte]**

clauses themselves. And that is something that is, I take it, generally agreeable to the Committee. I think this kind of thing is important if we have to argue for convenience sake that tax law cannot always cover every item and that there ought to be that kind of scope for the Minister or for the department to define, to add to or to expand the classes of business, as Counsel has said in his report, then I think this reinforces, perhaps, the argument that this Committee ought to have an opportunity to review and comment upon the enabling clauses themselves.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Any further comments?

**Mlle Mayrand (conseiller auprès du comité):** Je voudrais simplement faire une remarque sur la version française. A la première page du commentaire, où c'est souligné, il y a une erreur. Ce n'est pas «non admissibles» mais «admissibles». Maintenant, c'était copié textuellement de la motion même des voies et moyens. J'ai vérifié dans la copie française du projet de loi C-37 et on n'a pas répété l'erreur. Alors, je veux simplement que ce soit indiqué au dossier.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is the Committee agreeable to Senator Godfrey's suggestion?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, the next thing we ought to look at is, I think, the draft report on that footwear question which we have now had before us for scrutiny several times when we have not got a quorum to deal with it definitively. Mrs. Holt, it is in the small bundle that we got . . .

**Mr. Eglinton:** The supplementary agenda.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The supplementary agenda.

**Mr. Eglinton:** I think, Mr. Chairman, if my memory serves me correctly, this was looked over on two occasions by the members present and it was found to be agreeable, but there was on neither occasion a quorum.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Precisely.

**An hon. Member:** There were no changes made.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** That was what I was referring to. And a number of members will remember the rather extensive discussion of this whole subject we had, initiated by Mrs. Holt on one of the earlier occasions when she was here, not I think, perhaps, her first appearance at the Committee, but quite early on. The matter was discussed rather extensively.

**Senator Godfrey:** Well, I am a little puzzled as to what criteria this comes under as far as our rules of reference. I noticed in paragraph 5, for instance—when I read this through I put a question mark opposite the first sentence and the last sentence and I said what criteria. I mean, in what way does this offend against the criteria of this Committee?

**Mr. Eglinton:** Well, there are two answers I can make to that, Senator Godfrey. One you would probably find most

**[Traduction]**

du Règlement qui régit le Sénat. Je crois que tous les membres du Comité en conviennent. C'est important, surtout si on croit que, pour des raisons pratiques, le ministre, ou son ministère, devrait avoir la latitude voulue pour rédiger, modifier ou élargir la définition de certaines catégories d'entreprises, puisqu'une loi fiscale ne peut pas tout prévoir. Comme l'a dit le conseiller juridique dans son rapport, je crois que c'est là un argument de plus en faveur du droit que devrait avoir le Comité d'étudier les dispositions habilitantes elles-mêmes.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Y a-t-il d'autres interventions?

**Miss Mayrand (Counsel to the Committee):** I would simply like to comment on the French text. On the first page of the comment, where it is underlined, there is a mistake. It should not be "non admissibles" but simply "admissibles". I know this is textually how the ways and means motion reads. But I checked the French version of Bill C-37 and they corrected the mistake in it. I would like that to be on the record, please.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le Comité est-il en faveur de la suggestion du sénateur Godfrey?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous devrions maintenant jeter un coup d'œil sur le projet de rapport concernant l'industrie de la chaussure. Nous avons déjà étudié cette question à plusieurs reprises, mais nous n'avons jamais réussi à atteindre le quorum qui nous aurait permis d'en disposer. Madame Holt, vous allez trouver le rapport dans la même pile que nous avons . . .

**Mr. Eglinton:** C'est l'ordre du jour supplémentaire.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est bien cela.

**Mr. Eglinton:** Si je ne m'abuse, monsieur le président, les membres présents ont déjà étudié le rapport à deux reprises et ils n'ont rien trouvé à redire, sauf que dans les deux cas nous n'avions pas le quorum.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Précisément.

**Une voix:** On n'a apporté aucune modification.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est ce que je voulais dire. Plusieurs membres se souviendront d'ailleurs de la longue discussion que nous avons eue à ce sujet, discussion lancée par M<sup>me</sup> Holt à l'une de ses premières interventions au Comité, peut-être pas la première, mais au tout début. La discussion a été assez exhaustive.

**Le sénateur Godfrey:** Je suis bien curieux de savoir lequel de nos pouvoirs nous permet d'étudier cette histoire. Par exemple, en regard de la première et de la dernière phrases du paragraphe 5, j'ai mis un point d'interrogation, suivi du mot critère. Enfin, je veux plutôt dire: en quoi ce règlement va-t-il à l'encontre des critères que s'est fixés le Comité?

**Mr. Eglinton:** Je peux vous répondre de deux façons différentes, sénateur Godfrey. Vous allez trouver que la première

*[Text]*

unsatisfactory and that is simply that the Committee decided to report that way and so I drafted the clause.

• 1125

And the second thing is that, I suppose, of a negative application in a sense of a couple of the criteria that, if you like, the skeletal nature of the regulatory system is harsh and oppressive. All that there is is the import control list without anything further and that the absence of any legal rules is, first of all, unusual and unexpected and the results are harsh and oppressive to the subject.

**Senator Godfrey:** Unless Mrs. Holt convinces, you know, on the markets, but that is not exactly what this Committee is set up for unless we come under the terms of reference. I am sure we will find that we are drawing a pretty long bow. This is really the business of this Committee. I am not convinced when I read through it that it is, and you have not convinced me yet.

**Mr. Eglington:** Well, I think it is going to be very difficult, Senator Godfrey. The problem is that if one takes a literal view of what this Committee can do under Section 26 of the Statutory Instruments Act, it can do nothing.

**Senator Godfrey:** No, I did not . . . I said criteria.

**Mr. Eglington:** So that we have sort of proceeded beyond that.

**Senator Godfrey:** No, no.

**Mr. Eglington:** And I think that . . .

**Senator Godfrey:** Our criteria have gone beyond that. Now, I am just asking where does it come under the criteria, which have been approved by the House and the Senate. So if we can bring it in . . . But if we are just out into left field and sort of dragging something in that we feel needs to be and try then to set it in our criteria, I am not quite sure that that is the job of this Committee. We are not going into the merits . . .

**Mr. Eglington:** Well, we are not discussing . . . this report does not and the Committee did not discuss the merits of whether footwear imports should be restricted or whether the particular means of restriction should be a quota, anything of that kind. All the Committee has commented upon in its discussions and in the report is that a very elaborate administrative system has been set up which affects people's businesses and livelihoods but without any legal rules which they can enforce. There are in fact no regulations governing it.

**Mrs. Holt:** Well, that would seem to me to be fundamental. If they are so flexible that they can do anything they want to a citizen, and if this Committee cannot do it, cannot in any way protect the citizens and they are going to sit here looking at it like a bunch of lawyers talking about the legalese of it, then we might as well say, well, let the citizen be damned. I mean this thing shows . . . this material that you have submitted shows why the Minister could come out West a few weeks ago, give quotas arbitrarily and within 10 minutes they were sold, and meantime people are falling by the wayside. If there is no law in it, why are we sitting here if we cannot say that it has got to be proper and just and humane? Maybe it takes a few less

*[Translation]*

laissez à désirer, mais elle est bien simple: le Comité a décidé de présenter son rapport ainsi, et je me suis contenté de le rédiger.

D'autre part, il y a, disons, l'application négative d'un certain nombre de critères faisant que ce règlement squelettique a un caractère contraignant. Il y a tout simplement une liste de marchandises d'importation contrôlée, sans rien d'autre, et l'absence de toute règle juridique est d'abord inhabituelle et inattendue, et ensuite particulièrement contraignante pour le sujet.

**Le sénateur Godfrey:** A moins que M<sup>me</sup> Holt ne réussisse à me convaincre du contraire, je pense que le comité n'est pas chargé d'étudier le marché, sauf si on nous a confié un mandat dans ce sens. Nous allons certainement constater que nous exagérons un peu. La lecture de ce texte ne me convainc pas et vous ne m'avez pas convaincu non plus.

**Mr. Eglington:** Sénateur Godfrey, je pense que les choses vont être très difficiles. Si l'on interprète à la lettre l'article 26 de la Loi sur les textes statutaires, nous allons constater qu'en fait le comité ne peut prendre aucune mesure.

**Le sénateur Godfrey:** Non, je n'ai pas . . . j'ai parlé de critère.

**Mr. Eglington:** Vous voulez dire que l'on est allé au delà.

**Le sénateur Godfrey:** Non, non.

**Mr. Eglington:** Et je pense que . . .

**Le sénateur Godfrey:** Nos critères vont au delà. Maintenant, ce que je veux savoir, c'est dans quelle mesure cette affaire tombe sous les critères que la Chambre et le Sénat ont approuvés. Je ne suis pas certain qu'il incombe à notre comité d'essayer d'inclure ses propres critères. Il ne s'agit pas de tenir compte du bien-fondé . . .

**Mr. Eglington:** Nous ne parlons pas . . . dans le présent rapport, on ne discute pas du bien-fondé des restrictions des importations de chaussures, qu'il s'agisse de restrictions par quotas ou bien par un autre moyen. Le comité n'a pas non plus fait allusion à cette question; dans ses délibérations et dans le rapport, il signale que l'on a mis sur pied un système administratif fort poussé qui porte atteinte à la viabilité des entreprises et ce, sans règles juridiques sur lesquelles se fonder. En fait, il n'existe pas de règlement gouvernant les mesures ainsi prises.

**Mme Holt:** C'est très important. D'un côté, ils peuvent prendre toutes les mesures qu'ils veulent à l'égard des citoyens, et de l'autre, notre comité ne peut absolument protéger les citoyens. De ce fait, ils vont envisager la question en tant que juristes, en employant ce jargon qui est le leur, et il ne nous restera plus qu'à proposer aux citoyens d'aller au diable. Je veux dire que cela montre . . . Les documents que vous avez déposés montrent que, il y a quelques semaines, le ministre a pu aller dans l'Ouest, donner arbitrairement des quotas qui ont été vendus en l'espace de 10 minutes, alors que, en même temps, des entreprises tombaient en faillite. A quoi bon siéger si nous ne pouvons pas demander que des mesures soient prises

## [Texte]

lawyers to start looking at the human aspect instead of the legalese.

If our terms of reference do not cover protection of the citizen against abuse by regulations, then we should change our terms of reference because all across Canada and the United States that is what they are looking at, and not the legalese of it, but how we can protect the citizen from abuse, bankruptcy, without any recourse. I say that this shoe board exemplifies what has happened, takes total power away from the Minister. He can do things arbitrarily but so can they. That is just my submission and if we have not got terms of reference, the great legal minds of this House of Commons should work on it to get terms of reference so we can protect the citizens; not come here every week and look at the legalese in it.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Well, it seems to me, Mr. Chairman, that it is a question of opinion, really. We take one opinion in this Committee and the department takes an entirely different opinion. Now, unless we have something to base it on more than just our opinion, I think we have to have maybe counsel's comments or we have to have outside expertise that would indicate that our opinion is better than the other opinion.

**Mr. Eglinton:** Opinion about what, Mr. Robinson?

**Mr. Robinson:** Well, as to whether there are sufficient regulations or whatever it may be. In this particular case we are saying that there does not appear to be enough information or enough explanation or enough regulations.

**Mr. Eglinton:** Well, it is the absence of rules that govern the issuing of the quotas and the number of shoes per quota. I think that is the . . . The regulations go only so far but they do not govern the actual critical thing that affects the subject.

• 1130

**Senator Godfrey:** Is this not a problem of administrative law rather than regulation? I mean we have been complaining about that for 50 years, Mrs. Holt is right, but that is administrative law not regulation.

**Mr. Eglinton:** It is the absence of regulation that makes it all subject to administrative discretion. That is the situation.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Baker.

**Mr. Baker:** That is the whole point. Mr. Chairman, that is the point. We have our terms of reference set by statute; we have certain criteria that we follow, and the question for the Committee I think simply has to be whether or not any of those are abused, any of those elements are abused. We do not sit here as lawyers; Mrs. Holt is wrong with respect to that. We sit here as members of a committee, and we rely on the

## [Traduction]

d'une façon appropriée, qu'elles soient justes et humaines? Il suffit peut-être d'avoir moins de juristes pour que les aspects humains, et pas simplement juridiques de cette affaire, soient pris en considération.

Si notre mandat ne comporte pas la protection des citoyens contre l'application abusive des règlements, je pense qu'il conviendrait de le modifier parce que, au Canada et aux États-Unis, c'est à ces aspects humains qu'on s'intéresse et non pas aux aspects purement juridiques. Cependant, comment protéger le citoyen contre les abus, contre les faillites, si nous ne disposons d'aucun recours. Cet office de la chaussure illustre ce qui s'est passé, tous les pouvoirs ont été retirés au ministre. Il peut prendre des mesures arbitraires, certes, mais eux aussi. C'est tout ce que j'avais à vous dire. A mon avis, si nous n'avons pas de mandat, je pense que les grands juristes de la Chambre des communes devraient se mettre à la tâche, pour qu'on confie un mandat pour protéger les citoyens, mais pas pour venir ici chaque semaine étudier les aspects juridiques de ces diverses questions.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Robinson, vous avez la parole.

**M. Robinson:** Monsieur le président, il me semble en fait qu'il s'agit simplement d'une question d'opinion. Notre comité est d'un certain avis, le Ministère est d'un avis radicalement opposé. Si nous ne pouvons nous fonder que sur notre opinion, je pense qu'il convient de demander à notre conseiller juridique ou bien à des spécialistes de l'extérieur si notre opinion est meilleure que l'autre.

**M. Eglinton:** Monsieur Robinson, vous parlez d'une opinion à propos de quelle question?

**M. Robinson:** Pour savoir si les règlements sont suffisants. Dans le cas qui nous intéresse, il semble que les renseignements, les explications ou les règlements ne soient pas suffisants.

**M. Eglinton:** En fait, il n'existe pas de règle qui gouverne la délivrance des quotas ni d'ailleurs le nombre de chaussures par quota. Je pense que c'est le . . . les règlements ne traitent pas véritablement de ce qui a une incidence directe sur le sujet.

**Le sénateur Godfrey:** Ne s'agit-il pas plus d'une question de droit administratif que d'une question de règlement? M<sup>me</sup> Holt a raison, nous nous plaignons depuis 50 ans environ, mais il s'agit là d'une question de droit administratif et non d'une question de règlement.

**M. Eglinton:** C'est parce qu'il n'y a pas de règlement que cette question relève du droit administratif.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Baker, vous avez la parole.

**M. Baker:** C'est bien de cela qu'il s'agit, monsieur le président. C'est aux termes d'une loi que nous nous sommes vus confier notre mandat; nous devons suivre certains critères et notre objectif est tout simplement de déterminer s'il y a eu abus ou non. Nous ne siégeons pas ici en tant que juristes; M<sup>me</sup> Holt a tort à ce propos. Nous siégeons ici en tant que membres d'un comité et nous devons nous fier à l'opinion du conseiller

[Text]

opinion of counsel, and I think that is what we ought to rely upon. If counsel can say that the absence of rules brings us within our terms of reference by statute, and that case can be reasonably argued, then I think it is incumbent upon this Committee, quite frankly, to so find because the objective of the Committee, outside of what we have now in terms of a set of rules or criteria ought to be to ensure that when the subject deals with the government or the ministry that the subject knows those things to which he or she is, in fact, subject. As I read what our report says, the draft report in paragraph 5 says that this is deficient, this whole operation is deficient, is that there is not a set of rules. As he says there is not a set of rules more elaborate than that set out in a short statute, in a skeletal set of regulations that will enable importers to know what they face and can enforce what procedure they must follow and can expect to be followed.

I think our question has to be a question of counsel. Does that contravene or does that fall outside any of the areas to which this Committee is empowered to look by its rules, by its terms of reference? If it does, then the Committee has to comment on it. I do not think we ought to get ourselves in the position of being the lawyers. I think we ought to rely on the advice of counsel and that is why I put the question through you, sir, directly to counsel. Are there any of the rules of this Committee or the Statutory Instruments Committee within which this can be reasonably brought? If the answer to that question is yes, then I think this report ought to go forward. If the answer to that question is no, it ought not to.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Eglington.

**Mr. Eglington:** Well, Mr. Chairman, in answer to that very blunt and direct question, I consider that a regulation may be so deficient or there may be so little in it that the regulation that does exist in its truncated form can be such as to be unusual and unexpected in respect to the enabling power, and it can be such as to be prejudicial to the rights and liberties of the subject.

**Mr. Baker:** One further question. Does this one fall within that category?

**Mr. Eglington:** It is just as possible, I would consider, to infringe the criteria by making a regulation which is so skeletal and so deficient that it has a harsh effect.

**Mr. Baker:** The second question, Mr. Chairman: does this one fall within that category in your opinion?

**Mr. Eglington:** Yes.

**Mr. Baker:** Yes, fine.

**Mr. Eglington:** Once the first premise is admitted, yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It really comes then under two criteria?

**Mr. Eglington:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mrs. Holt.

**Mrs. Holt:** May I make a comment? In paragraph 2—I am sitting here as a person, a citizen, as we all are with common people representing the people. And I do not know what the

[Translation]

juridique. S'il déclare qu'en l'absence de règlements notre mandat est celui que la loi nous a confié, ce dont on pourrait discuter, il nous incombe, je pense, de déterminer qu'il en est bien ainsi; en effet, indépendamment de l'ensemble de critères qui nous gouvernent, je pense que notre comité doit veiller à ce que tout sujet ayant affaire au gouvernement ou à un ministère sache quelles sont les mesures qui le régissent. Au paragraphe 5 du rapport, on déplore l'absence de toute règle juridique. On parle de l'absence de règles, autres que celles établies dans un texte de loi très court et dans un règlement squelettique, qui permettraient aux importateurs et détaillants de savoir ce à quoi ils doivent s'attendre et ce qu'ils peuvent exiger, et de connaître la procédure qu'ils doivent suivre et qu'ils peuvent s'attendre à devoir respecter.

Je pense que c'est au conseiller juridique qu'il nous faut nous adresser. Cette question relève-t-elle des domaines sur lesquels le comité est habilité à se pencher de par son mandat? Si oui, il convient au comité de faire des remarques. Je ne pense pas qu'il nous incombe de jouer le rôle de juristes. Je pense que nous devons nous en remettre au conseiller juridique, et c'est pourquoi je pose cette question directement au conseiller juridique, par votre intermédiaire, monsieur le président. Cette question tombe-t-elle sous le coup de l'un des règlements du comité des règlements et autres textes réglementaires? Je pense qu'il conviendra de poursuivre l'étude du présent rapport seulement si la réponse est oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Eglington, vous avez la parole.

**M. Eglington:** Monsieur le président, pour répondre à cette question très directe, je dirai que, à mon avis, un règlement squelettique ne confère pratiquement aucune capacité légale et que, par conséquent, il peut porter préjudice aux droits et aux libertés du sujet concerné.

**M. Baker:** Permettez-moi de poser une autre question. Celui dont nous parlons entre-t-il dans cette catégorie?

**M. Eglington:** Je pense qu'il est tout aussi possible d'aller à l'encontre des critères établis en adoptant des règlements imparfaits au point d'être préjudiciables.

**M. Baker:** Monsieur le président, j'ai demandé si celui-ci entrait dans cette catégorie?

**M. Eglington:** Oui.

**M. Baker:** Très bien.

**M. Eglington:** Une fois la première hypothèse admise, oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Cela tombe donc sous le coup de deux critères?

**M. Eglington:** Oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Madame Holt, vous avez la parole.

**Mme Holt:** Permettez-moi de faire une remarque. A propos du paragraphe 2, je siège ici en tant que citoyenne, représentante élue du peuple. Je ne connais pas les aspects juridiques

## [Texte]

legal aspects are but I know that abuse is possible under your Part II, page 1, and, of course, the part that Senator Godfrey noted allows absolute and total power over the citizens to do what they will with them, which is exactly what is happening. I can only see it from the practical end of people being abused by this and being deprived of opportunity, for example, to start a business, because an official says, no, you know, you do not qualify or you should have known, you should not have started a business because of the quota. And yet others can do it. It allows total injustice and favouritism, as a matter of fact, which is also wrong. Because it says here under Section 8 of the Act:

• 1135

...the Minister may issue an individual permit to any resident of Canada permitting him to import controlled goods in such quantity, of such quality, from such places or persons and subject to such other terms ...

et cetera, et cetera. In other words, he has that power to decide that his friend, Joe, or his enemy, Joe, cannot have it. That is a possibility. I do not know whether it exists.

Secondly, under section 12(c) of the Act, the Governor in Council ...

which makes me wonder, if this is not where we can come in:

—may make regulations in effect setting up a general permit system. Under such regulations General Import Permit No. 57 was issued ...

et cetera

...allowing anyone to import several very limited categories ...

But it is that word "allowing" them. They decide, almost off the top of their head, what they can have. And they have reversed the Minister on the basis of that because they have made that decision themselves.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. McKinley.

**Mr. McKinley:** Mr. Chairman, I am pleased that Counsel has advised us we do have possibly some powers to send this in, because, speaking for constituents and Canadians generally—and that is what Mrs. Holt is doing—rather than being confined to the strict limitations that the powers of this Committee might have, I have received many complaints from people trying to get these in for permits, and the red tape and the slowness and the mix-ups they have to go through. I am very much in favour, but saying at the same time I recognize that some of our shoe manufacturers need protection too. But this is here, and it should work proficiently and fairly and quickly, so I am very much in favour of sending this in if it will do anything to shake them up.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, there are two suggestions I wanted to make. Generally speaking, I am in favour of the report, but it seems to me that several words should be deleted.

## [Traduction]

de la question, mais je sais que la partie II de la page 1 peut donner lieu à certains abus, comme l'a fait remarquer le sénateur Godfrey. Cette partie II leur confère un pouvoir total et absolu sur les citoyens, et c'est exactement ce qui se passe. Je vois seulement le côté pratique, les abus dont les gens sont victimes, par exemple, lorsqu'on leur refuse la possibilité de se lancer dans les affaires, parce qu'un fonctionnaire refuse, leur dit: vous savez, vous ne remplissez pas les conditions, ou vous auriez dû savoir, vous n'auriez pas dû entreprendre cette affaire à cause des quotas. Toutefois, d'autres peuvent le faire. Cela ouvre grand la porte à l'injustice et, aussi, au favoritisme, ce qui est également mauvais. En effet l'article 8 de la loi stipule:

Le Ministre peut délivrer à tout résident du Canada qui en fait la demande l'autorisation d'importer des marchandises à importation contrôlée, sous telle qualité, de telle qualité, par l'intermédiaire de telles personnes, à tel endroit et sous réserve de telles autres conditions ...

etc., etc. Autrement dit, il a le droit d'accorder une licence à son ami, Joe, ou de la refuser à son ennemi, Joe. C'est une possibilité. J'ignore s'il le fait.

Deuxièmement, en vertu de l'alinéa 12c) de la loi, le gouverneur en conseil ...

Je me demande si nous ne pouvons pas intervenir ici:

...peut établir des règlements instituant un système général de délivrance de licenses. En vertu d'un tel règlement, la license générale d'importation numéro 57 a été publiée ...

etc.

...qui permet à quiconque d'importer plusieurs catégories très restreintes ...

Mais c'est le mot «permet» qui importe. D'un seul coup, ils décident ce qu'ils peuvent faire. Ils ont renversé la décision du Ministre car ils ont décidé cela d'eux-mêmes.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur McKinley.

**M. McKinley:** Monsieur le président, je suis ravi de savoir que, selon notre conseiller, nous avons probablement le pouvoir d'agir. Je parle au nom de mes électeurs et des Canadiens en général, comme l'a fait M<sup>me</sup> Holt, plutôt que de me restreindre strictement aux pouvoirs du comité. J'ai reçu de personnes ayant essayé d'obtenir une license, de nombreuses plaintes au sujet de la paperasserie, de la lenteur et de la confusion qu'elles rencontrent. J'ai beaucoup de sympathie pour elles, en même temps je comprends que certains fabricants de chaussures ont également besoin de protection. Mais cette pratique existe, il faudrait qu'elle fonctionne efficacement, équitablement et rapidement. Je suis donc d'accord que nous leur envoyons ce document si cela peut les réveiller.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Robinson.

**M. Robinson:** Monsieur le président, j'ai deux suggestions à formuler. De façon générale, j'approuve le rapport, mais à mon avis il faudrait rayer plusieurs mots. Au paragraphe 5, vers la septième ligne à partir du bas, on dit:

## [Text]

In paragraph 5 about the fifth line from the end of that paragraph it says:

... the Committee considers it worthy of remark that there is not a set of rules more elaborate ...

and so on. I think the words "it worthy of remark that" should be deleted. I think that is a pretty weak way of putting it.

**Mr. Baker:** We should ask Counsel's opinion on that.

**Mr. Robinson:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, we will have it then "the Committee considers ..."

**Mr. Robinson:** Is concerned that there is not a federal ...

**An hon. Member:** All right.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is concerned then, yes.

**Mr. Robinson:** Is concerned that there is not a set of rules, more or less.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It is not often that we have to suggest Mr. Eglington has been expressing himself in terms that are too weak.

**Mr. Eglington:** The Committee is concerned—is that what you wish?

**Mr. Baker:** If it is the desire to strengthen the thing, Mr. Chairman, is it overstating the case to say that the Committee considers that there is not a set of rules more elaborate?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Or have considered ...

**Mr. Baker:** That there should be, or something in the ... I do not want ...

**Mr. Robinson:** Well, if we say, we are concerned that ... there is not a set of rules, I guess that is satisfactory.

**Mr. Baker:** All right. I am not quarrelling about it; I was just sort of querying ...

**Mr. Robinson:** And the other point I wanted to make, Mr. Chairman, is that at the bottom of page 3, paragraph 6, I wondered if the last two lines should not be deleted. It says:

To date, the Department of Industry, Trade and Commerce has declined to accept this view.

I do not really see that that is important.

**Mr. Baker:** Well, Mr. Chairman, why would it not be important if it is the fact?

**Mr. Robinson:** Well, we do not put down all the facts. We are making a statement as a Committee that is a different point of view. I think it is obvious that if we are making that point, then it is redundant to put down that they do not accept this view.

## [Translation]

... le comité considère utile de signaler qu'il n'y a pas de règles plus précises ...

et ainsi de suite. Je pense qu'il faudrait rayer les mots «il est utile de signaler». Je pense que c'est une tournure très timide.

**M. Baker:** Nous devrions demander au conseiller ce qu'il en pense.

**M. Robinson:** Oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ma foi, nous dirons «le comité pense ...»

**M. Robinson:** Le comité s'inquiète de ce qu'il n'y ait pas de règles fédérales ...

**Une voix:** Très bien.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Alors, le comité s'inquiète, oui.

**M. Robinson:** S'inquiète de ce qu'il n'y ait pas de règles, à peu près cela.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il est rare que nous nous plaignions que M. Eglington s'exprime en termes trop faibles.

**M. Eglington:** Le Comité s'inquiète, c'est ce que vous voulez?

**M. Baker:** Nous voulons y mettre plus de force, monsieur le président. Est-ce une exagération que de dire que le comité considère qu'il n'y a pas de règles plus précises.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ou a considéré ...

**M. Baker:** Qu'il devrait y avoir, ou quelque chose dans ce ... Je ne veux pas ...

**M. Robinson:** Ma foi, je pense que si nous disons que nous nous inquiétons qu'il n'y ait pas de règlements, je pense que c'est suffisant.

**M. Baker:** Très bien. Je ne suis pas contre, je ne faisais que poser la question ...

**M. Robinson:** L'autre point, monsieur le président, c'est au paragraphe 6, à la page 5. Je me demande s'il ne faudrait pas rayer les deux dernières lignes. On y lit:

Jusqu'à présent, le ministère de l'Industrie et du Commerce n'a pas jugé bon de se rallier à ce point de vue.

Je n'en vois vraiment pas l'importance.

**M. Baker:** Eh bien, monsieur le président, pourquoi n'est-ce pas important si c'est vrai?

**M. Robinson:** Ma foi, nous ne mentionnons pas tous les faits. Notre comité présente un point de vue différent. A mon avis, si nous faisons cela, il est inutile de dire qu'il ne l'accepte pas.

**Mr. McKinley:** Well, all I am saying, Mr. Chairman, is with something like that in there it would stop them from coming back and stating otherwise.

**M. McKinley:** Ma foi, monsieur le président, c'est que cela les empêchera de nous répondre le contraire.

## [Texte]

**Mrs. Holt:** Well, I wish we could incorporate what you said here about the skeletal rules and abuses.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It is there.

**Mrs. Holt:** He mentions it but he does not say it as strongly as he did in his statement to us about unusual, unexpected can occur.

**Mr. Eglington:** It is sort of ...

**Senator Godfrey:** I would like to make one comment. I am pleased to accept Mr. Eglington's considered legal opinion that we do come under this, although I would like to say that this general area has been ... God, there was a book written on it called *The New Despotism* about 1928, which was just as ... I mean, this problem of administrative autocracy and discretion and so on and so forth of the ... And it is set out in the Federal Court Act. The rules of natural justice do not apply when it is an administrative decision. So that we are in effect getting into that area. But the other thing is that I would not like to have left the impression that the Committee always accepts counsel's opinion. We are very glad to have it, then I think we have got to make up our own mind, that is all.

**Mr. Baker:** I did not mean to imply that at all. Let me just correct the record. I think we have to make the judgments based on the opinions that are presented to us by counsel, if I misinformed the Committee as to my view.

**Mr. Eglington:** Yes. If I could just draw one analogy that might make sense, perhaps you might feel a little more comfortable about it. Last week when we were discussing the parole regulations, which will come back again today, there was the comment, if you remember, that written reasons had to be given 15 days in advance. The regulation did not say that the oral reasons had to be given so many days in advance and that was a deficiency that the Committee thought should be remarked upon, and so ...

I realize of course that it is a question of degree and the Committee must always decide whether the deficiency is so blatant or has such pronounced unfair defects that it should draw the attention of the House to it.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** Mr. Chairman, I did not get a response from our counsel with regard to my suggestion that the last two lines of paragraph number 6 were redundant.

**Mr. Eglington:** Oh, I am sorry, Mr. Robinson, I thought you were addressing those comments to the Committee.

They could just as well go out but they might in one sense just as well stay in. They make it crystal clear that we have tried to get the department to do this and that they declined to do so.

**Senator Godfrey:** I think we would be subject to some criticism if it was not set out that we did try.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is the Committee ready to adopt this report with the amendment suggested by Mr. Robinson for paragraph 5? But I might put it another

## [Traduction]

**Mme Holt:** Eh bien, j'aimerais que nous puissions ajouter ce que vous avez dit au sujet des règlements squelettiques et des abus.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ca y est.

**Mme Holt:** Il en parle, mais pas aussi vigoureusement que dans la déclaration qu'il nous a faite au sujet des choses inhabituelles ou inattendues qui peuvent se produire.

**Mr. Eglington:** C'est en quelque sorte ...

**Le sénateur Godfrey:** J'aurais une remarque à faire. Je suis ravi d'accepter l'opinion juridique éclairée de M. Eglington, selon laquelle ceci ne nous concerne pas. Toutefois, j'aimerais dire que ce sujet en général a été ... Mon Dieu, en 1928, on a écrit un livre sur le sujet intitulé *The New Despotism*, c'est justement ce dont on parle, du problème de l'autocratie, du pouvoir discrétionnaire des administrateurs et ainsi de suite. C'est stipulé dans la Loi sur la cour fédérale. Les règles de la justice naturelle ne s'appliquent pas dans le cas d'une décision administrative. Mais, c'est dans ce domaine que nous nous embarquons. D'autre part, je ne voudrais pas donner l'impression que le comité accepte toujours l'opinion du conseiller. Nous sommes ravis de l'avoir, mais je pense que nous devons formuler notre propre opinion, c'est tout.

**Mr. Baker:** Ce n'est pas du tout ce que je voulais dire. Laissez-moi simplement rectifier. Je pense que nous devons juger à partir des opinions du conseiller, si le comité a mal compris ce que je voulais dire.

**Mr. Eglington:** Oui. Vous serez peut-être un peu plus à l'aise si vous me permettez de faire une analogie qui est peut-être logique. Souvenez-vous de la semaine dernière lorsque nous discutions des règlements portant sur la libération conditionnelle, dont nous parlerons de nouveau aujourd'hui, nous avons dit que les explications écrites devaient être fournies 15 jours à l'avance. Les règlements ne mentionnaient pas que les explications orales devaient être fournies tant de jours à l'avance. C'était une lacune que le comité a cru bon de commenter et ainsi de suite.

Bien sûr, j'ai compris qu'il s'agissait d'une question de degré. Le comité doit toujours décider si la lacune est aussi évidente ou provoque des injustices telles qu'il faille attirer l'attention de la Chambre.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, monsieur Robinson.

**Mr. Robinson:** Monsieur le président, le conseiller n'a pas répondu lorsque j'ai dit que, selon moi, les deux dernières lignes du paragraphe numéro 6 étaient redondantes.

**Mr. Eglington:** Oh, je regrette, monsieur Robinson, je pensais que ces remarques étaient adressées au comité.

On pourrait les enlever, mais on pourrait également les laisser. Ils expliquent clairement que nous avons demandé aux ministères de faire cela et qu'ils ont refusé.

**Le sénateur Godfrey:** Je pense qu'on pourrait nous critiquer de ne pas dire que nous avons essayé.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le comité consent-il à adopter ce rapport avec l'amendement suggéré au paragraphe 5 par M. Robinson? Mais je devrais plutôt demander à M.

## [Text]

way. Does Mr. Robinson want to move the removal of . . . I think we are agreed on his suggestion of the amendment to paragraph 5. Does Mr. Robinson want to move that the last two lines of 6 be struck out?

**Mr. Robinson:** No, I am not hard and fast on that. It just seemed to me that it was redundant. Maybe it reinforces the position, and if that is the view of the Committee I will go along with it.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well then, is the Committee prepared to adopt the report with that change suggested by Mr. Robinson?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, the second thing we have in the way of a draft report is the one on the Arctic Waters Experimental Pollution Regulations, and that also has been considered, I think at least once, by the Committee, though of course not with enough people here to make a decision on it. I presume everyone has read it.

**Mr. Eglington:** There is an important development, Mr. Chairman, that has to be taken into account. Now, I am not sure what is in the bundle of material that you have got, but in between the Committee looking at it and deciding that it wanted to make the report but there was no quorum to do so, first of all a telephone call followed by a letter from the legal adviser to the Department of Indian Affairs advising the Committee, upon letter dated January 18, that the department was going to revoke the sections to which the Committee took objection and replace them with new sections which I think are entirely satisfactory, and saying that the study of the whole situation was continuing. So what the Committee has to decide is whether it wants to draw to the attention of the Houses the fact that the undertaking that was given by the department was not honoured. That is in a sense what it boils down to.

In case the Committee decided it wanted to do that, I redrafted paragraph 9 of the report so that it now reads:

Having been notified of the Committee's intention to report to the Houses, the Director of Legal Services for the Department . . . informed the Committee of proposed action to amend sections 4 and 5 of the Regulations under report in the terms attached as Appendix A.

• 1145

Does everyone have that particular version?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I have it here and I think we all have it.

**Mr. Robinson:** Should we not then defer the matter to give them a reasonable time to come forth with these amendments?

**Senator Riley:** That is what I had in mind.

What was the time lapse between the undertaking and the . . .

**Mr. Eglington:** This matter first came up in 1974. In July, 1976, the committee was advised that an inter-departmental committee was preparing specific guidelines. On January 5, 1977, the department advised that the committee had not been

## [Translation]

Robinson s'il veut faire enlever . . . Je pense que nous sommes d'accord sur sa suggestion d'amendement au paragraphe 5. Monsieur Robinson, proposez-vous que les deux dernières lignes du paragraphe 6 soient rayées?

**M. Robinson:** Non, je n'en suis pas fermement convaincu. Elles me semblaient simplement en trop. Il est possible que cela donne plus de poids à notre position; et si c'est l'opinion du comité, je l'accepte.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Bien, alors le comité consent-il à adopter le rapport avec le changement suggéré par M. Robinson?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Ensuite nous avons une ébauche du rapport visant les règlements sur la pollution à titre expérimental, les eaux arctiques, et je crois que le comité l'a déjà étudié une fois, quoi que nous n'étions pas assez nombreux pour prendre une décision. Je présume que tous l'ont lu.

**M. Eglington:** Monsieur le président, il y a un important élément nouveau dont il faut tenir compte. J'ignore ce que contient ce tas de documents que vous avez, mais après que le comité a étudié la question, et décidé de faire un rapport sans avoir le quorum nécessaire, j'ai reçu un appel téléphonique du conseiller juridique du ministère des Affaires indiennes, suivi d'une lettre. Dans la lettre, en date du 18 janvier, il avisait le comité que le ministère allait abroger les articles auxquels le comité s'opposait et les remplacer par de nouveaux articles qui seraient entièrement satisfaisants. Il mentionnait que l'étude de cette situation se continuait. Le comité doit donc décider s'il veut attirer l'attention de la Chambre sur le fait que le ministère n'a pas respecté son engagement. En fin de compte, c'est ce que cela veut dire.

Le cas échéant, j'ai réécrit le paragraphe 9 du rapport qui se lit comme suit:

Ayant été notifié de l'intention du comité de faire rapport aux deux Chambres, le directeur du contentieux du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a informé le comité du projet de modifier les articles 4 et 5 du règlement concerné. Les modifications seraient celles indiquées à l'Annexe A ci-jointe.

Tout le monde a-t-il cette version?

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Je l'ai ici et je pense que nous l'avons tous.

**M. Robinson:** Ne devrions-nous pas alors remettre l'affaire à plus tard afin de donner suffisamment de temps pour qu'on puisse présenter ces amendements?

**Le sénateur Riley:** C'est justement ce à quoi je pensais.

Combien de temps s'est-il écoulé entre l'engagement et . . .

**M. Eglington:** Cette question a d'abord été soulevée en 1974. En juillet 1976, le comité a été prévenu qu'un comité interministériel préparait des directives à ce sujet. Le 5 janvier 1977, le ministère a fait savoir que le comité n'avait pas été en

## [Texte]

able to work and that instead of putting guidelines in the regulations, the act itself would be amended. But the guidelines were never developed and the act was never amended.

**Senator Riley:** That is since 1977?

**Mr. Eglington:** Since July, 1976, actually.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** On July 20, 1976, an inter-departmental committee was preparing specific guidelines and then, in 1977, they said, "Well, sorry, we have not been able to do it". They said they would be coming forward in the middle of 1977; then in May, 1978, we discovered that nothing had happened. Is that about the size of it?

**Mr. Robinson:** Counsel, are you satisfied that they are going to do it now? And when I say "now", I mean in the immediate future.

**Mr. Eglington:** Well, I am satisfied, Mr. Robinson, they will revoke Sections 4 and 5 of the last set of regulations and replace them with what is now labelled Appendix A, and I think that those sections are desirable; but when they will proceed to develop specific rules governing all oil spills or when they will amend the act to lay the requirements on the spillers, I really do not know.

**Mr. Robinson:** Would it not be in order, then, to send them a letter right away asking them for their time-frame, and if we are not satisfied with it, then we would go ahead with the report.

**Senator Godfrey:** I do not think we should go ahead and take up the time of the House reporting a triumph, even though it took us quite a while to . . .

**Senator Lafond:** That is not the type of conclusion that we should present to either House.

**Senator Godfrey:** No. I think we might, in a general report, point out that by threatening to go to the House, we got some action. And I think we should not let it go, anyway, because they are obviously putting it in because they do not want to be reported. Well, let us give them their reward.

**Senator Lafond:** In two paragraphs, the thing should be considered in the general report, unless we see that they will not move on the new assurances that they have given us.

**Senator Godfrey:** I think we should say that we are pleased, that we are holding it in abeyance to see if they will, and if they go ahead within a reasonable time then we will not put in a report. But if they do not, we will.

**Mrs. Holt:** It will be reviewed in six months?

**Senator Godfrey:** I beg your pardon?

**Mrs. Holt:** A review in six months to see that they have done it?

**Senator Godfrey:** No, it must be before the next bill.

## [Traduction]

mesure de faire son travail et qu'au lieu d'introduire des directives dans les règlements on modifierait la loi elle-même. En fait, les directives n'ont jamais été établies et la loi n'a jamais été modifiée.

**Le sénateur Riley:** Vous voulez dire depuis 1977?

**M. Eglington:** Depuis juillet 1976.

**Le coprésident (Le sénateur Forsey):** Le 20 juillet 1976, le comité ministériel s'occupait de préparer ses directives puis, tout d'un coup, en 1977, il a déclaré qu'il n'avait pu le faire. Il a ensuite dit qu'il terminerait son travail pour le milieu de l'année 1977. Enfin, en mai 1978, nous nous sommes simplement aperçus que rien ne s'était produit. N'est-ce pas là la situation?

**M. Robinson:** Monsieur le conseiller, croyez-vous que le comité va maintenant faire ce travail? Et lorsque je dis «maintenant», je veux dire dans l'avenir immédiat.

**M. Eglington:** Oui, monsieur Robinson, je suis convaincu qu'il va abroger les articles 4 et 5 de la dernière série de règlements et les remplacer par ce qu'on appelle actuellement l'Annexe A, ce qui me paraît souhaitable. Mais je n'ai aucune idée du moment où le comité se mettra à établir des règlements précis régissant toutes les marées noires ou quand il modifiera la loi pour établir des règles concernant les coupables de tels déversements.

**M. Robinson:** Ne pensez-vous pas alors qu'il serait indiqué d'écrire tout de suite au comité pour lui demander quel est le calendrier prévu? Si nous ne sommes pas satisfaits de la réponse, nous pourrions alors nous occuper du rapport.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne pense pas que nous devrions passer au rapport et prendre le temps de la Chambre pour lui faire rapport d'une victoire, même si cela nous a pris . . .

**Le sénateur Lafond:** Je ne pense pas qu'il serait indiqué de présenter à l'une ou l'autre des Chambres une conclusion de ce genre.

**Le sénateur Godfrey:** C'est juste. Je pense que, dans le cadre d'un rapport d'ordre général, nous pourrions faire remarquer qu'en menaçant de nous adresser à la Chambre, nous avons fait bouger les choses. Nous ne devrions cependant pas abandonner la partie car si le comité va intégrer ces sections, c'est parce qu'il ne veut pas qu'on fasse rapport à son sujet. Donnons-lui donc sa récompense.

**Le sénateur Lafond:** Nous devrions discuter de l'affaire en deux paragraphes dans le rapport général, à moins qu'après les garanties données, le comité ne fasse rien.

**Le sénateur Godfrey:** Nous devrions indiquer, je crois, que nous sommes satisfaits, que nous tenons l'affaire en suspens pour voir s'il agira et que s'il agit dans un délai raisonnable nous ne ferons pas de rapport à ce sujet mais que dans le cas contraire; nous en ferons.

**Mme Holt:** Est-ce qu'il y aura révision dans six mois?

**Le sénateur Godfrey:** Je m'excuse?

**Mme Holt:** Est-ce que dans six mois on va examiner si le comité aagi?

**Le sénateur Godfrey:** Non, il faut que ce soit fait avant le prochain bill.

[Text]

**Mrs. Holt:** When are they going to do it?

**Mr. Eglington:** Presumably they will do it in the spring again.

**Mr. McKinley:** After the next election. Maybe in the future it would not hurt us.

**Mrs. Holt:** A review a year from now, or a review whenever . . .

**Senator Godfrey:** Oh, no. Before that.

**Mr. Eglington:** I think, to be fair to the department, that the department now realizes that they have got to get on with this, having stalled the Committee for three years. If this Committee wants to put in a couple of paragraphs in its general report, under the general heading of "Assurances by departments, the fact that so many assurances are given but a good number of them are not honoured, or are not honoured within a reasonable time, this could be used as an example.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I am inclined to think that that would be the better way to deal with it. I do not know that it is proper for the Chairman to make an observation of that sort. I am afraid if it is not proper, I have transgressed many times. I am a chronic transgressor in this respect.

**An hon. Member:** We are all agreed on that.

**Senator Godfrey:** The Chairman has just as much right to express an opinion as anybody else—and even to vote.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is the Committee agreeable to that suggestion that we should simply use this as an example in a general comment in the general report on the slowness, sometimes, of departments in carrying out assurances, but should not make this report now.

**Senator Godfrey:** But that if they do not go ahead, then we will make it even stiffer.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh, if they do not go ahead—oh yes, we can hold it. Sure.

**Mrs. Holt:** The length you have to go to to get these things.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is that agreeable?

**An hon. Member:** I think we are all agreeable.

• 1150

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The Clerk points out to me that we must have a formal motion to present the report on the footwear matter to the two Houses. May I have a motion on that?

**Mr. Robinson:** I so move.

Motion agreed to.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The next thing we want is all this business about the Parole Board regulations and so forth. I should have mentioned the numbers. SOR/78-428, SOR/78-524, SOR/78-628,—Parole Regulations and amendments and SOR/78-494—National Parole Board Rules. This also was before us the last time and we have an elaborate

[Translation]

**Mme Holt:** Quand le comité va-t-il agir?

**Mr. Eglington:** Je pense que ce sera au printemps.

**M. McKinley:** Après les prochaines élections; peut-être qu'alors cela ne nous touchera pas.

**Mme Holt:** Il faudrait qu'il y ait une révision dans un an ou . . .

**Le sénateur Godfrey:** Oh, non! Avant cela.

**Mr. Eglington:** Je crois qu'il faut rendre justice au ministère. Il se rend compte maintenant qu'il lui faut agir après avoir retardé le comité pendant trois ans. Mais si le comité le veut, il peut inclure dans le rapport général quelques paragraphes sous le titre général de «Promesses des ministères», en indiquant qu'on fait beaucoup de promesses mais que peu sont tenues ou tenues dans un délai raisonnable.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'ai l'impression qu'en effet ce serait là la meilleure façon de procéder. Je ne sais pas s'il est convenable pour un président de faire une observation de ce genre. Je crains que si ce n'est pas régulier, alors j'ai été bien souvent coupable d'irrégularités. Je suis, pour ce genre de choses, un coupable chronique . . .

**Une voix:** Nous sommes tous d'accord à ce sujet.

**Le sénateur Godfrey:** Le président a tout autant que n'importe qui le droit de donner son avis . . . et même de voter.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le comité est-il d'accord pour que nous présentions cet exemple dans le cadre d'un commentaire général fait dans le rapport général pour prouver que quelquefois les ministères sont lents à donner suite à leurs promesses, mais qu'on n'a pas l'intention de faire un rapport tout de suite?

**Le sénateur Godfrey:** Mais qu'au cas où le comité n'agirait pas, nous nous montrerons encore plus sévères.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** S'il n'agit pas—si, nous le pouvons. Certainement.

**Mme Holt:** Ce qu'il ne faut pas faire pour arriver à quelque chose!

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Êtes-vous d'accord?

**Une voix:** Je crois que nous sommes tous d'accord.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le greffier me fait remarquer que nous avons besoin d'une motion officielle pour présenter le rapport sur la chaussure aux deux Chambres.

**M. Robinson:** Je la propose.

La motion est adoptée.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ensuite, nous voulons nous occuper de ces règlements sur la libération conditionnelle de détenus, etc. Il s'agit des DORS/78-428, DORS/78-524, DORS/78-628, Règlement sur la libération conditionnelle de détenus—modifications et du DORS/78-494—Règles de la Commission nationale des libérations conditionnelles. Ces

## [Texte]

comment on it which, I think, was printed last time, was it not?

**Mr. Eglington:** I have not seen the transcript.

(See issue 6)

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think so. If it was not, it should be now, but I think that should be checked. I am pretty sure that it was. Comments? Questions?

**Mrs. Holt:** May I? In Section 9, you raise the question of the fact that they have not used that Section 9(1)(i) and I was just wondering why you questioned that because possibly they did it because mechanically it would be very difficult if every time a parolee wanted, he could have a lawyer present or assistance brought in for every hearing that occurred and I just wondered what the rationale of that was?

**Mr. Eglington:** It was simply, Mrs. Holt to draw to the attention of the Committee that Parliament passed that power and had in mind the possibility of the action there stated being taken, but it had not been taken. It is a matter of policy and it is really put down there for information more than anything else.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** My recollection is that we thought last time, some of us at all events, that the most serious points here are, first of all Comment No. 3 and Comment No. 7 on Section 25 and comment No. 8 on Section 26, but perhaps there were others as well. I think the first two comments are simply standard, are they not?

**Mr. Eglington:** I should say, Mr. Chairman, that having reconsidered this in the light of Senator Godfrey's questions and objections to item number five last time, I think Senator Godfrey is quite right, and that the combined effect of three subsections of section 17 is to do precisely what Parliament had in mind: prescribe the information to be supplied, but that still leaves the problem of subsection 2 that the oral information should be given ahead of time as well as the written. The effect of subsection 3 of course, by bringing in section 54 of the Canadian Human Rights Act is to provide an exceptionally broad exclusion from the class of relevant information that must be given to inmates.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, do not all speak at once!

**Mr. Robinson:** Are we going to deal with these one at a time?

I wonder under number two, there is the mention that the National Parole Board is preparing an office copy of the regulations and so on and this is obviously going to be very helpful to inmates particularly. I wonder if they have a time frame on this. How soon is it anticipated it would be prepared?

**Mr. Eglington:** I would be rather surprised, Mr. Robinson, if it has not been prepared already because this comment was written originally on August 1 and I have been speaking to the officers involved before that. It was a matter of top priority. I would be very surprised if it has not already been done.

## [Traduction]

affaires nous ont aussi été présentées la dernière fois et il y a eu des commentaires détaillés à ce sujet qui ont été imprimés la dernière fois, n'est-ce pas?

**M. Eglington:** Je n'en ai pas vu la transcription.

(Voir le fascicule 6)

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je crois que tout devrait être imprimé maintenant, mais il faudrait vérifier. Je suis à peu près sûr que cela a été fait. Avez-vous des remarques? Des questions?

**Mme Holt:** Permettez? A l'article 9, vous demandez pourquoi on n'a pas eu recours au sous-alinéa 9(1)i) de la loi. Je me demandais pourquoi vous aviez mis en cause cette question, car peut-être a-t-on agi ainsi parce qu'il serait très difficile en pratique de prévoir, chaque fois qu'un détenu le voudrait, cette aide et assistance lors d'une audition devant la Commission. Je me demandais quelles étaient vos raisons.

**M. Eglington:** Madame Holt, nous voulions simplement attirer l'attention du Comité sur le fait que le Parlement avait donné ce pouvoir en songeant que peut-être cela pourrait se produire, ce qui n'a pas été le cas. C'est une question de politique et c'est plutôt indiqué là pour votre gouverne.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Si je me souviens bien, la dernière fois, certains d'entre nous en tous les cas trouvaient plus importants les commentaires nos 3 et 7 au sujet de l'article 25 et le commentaire numéro 8 au sujet de l'article 26, mais peut-être y en avait-il d'autres ailleurs. Je pense que les deux premiers commentaires sont normaux?

**M. Eglington:** Je dirais, monsieur le président, qu'en ayant réexaminé ces questions à la lumière des questions posées par le sénateur Godfrey et des objections soulevées au sujet de la remarque 5 la dernière fois, que le sénateur Godfrey a raison. Les effets combinés des trois paragraphes de l'article 17 répondent aux désires du Parlement, c'est-à-dire de prescrire que les renseignements soient fournis. Mais cela laisse toujours en suspens le problème du paragraphe 2 soit que des renseignements oraux en plus des renseignements écrits devraient être fournis à l'avance. Le paragraphe 3 naturellement a pour résultat, en faisant intervenir l'article 54 de la Loi canadienne sur les droits de la personne, de prévoir une exclusion exceptionnellement vaste dans la catégorie des renseignements pertinents qui doivent être fournis aux détenus.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ne parlez pas tous en même temps!

**M. Robinson:** Allons-nous traiter d'une question à la fois?

Au numéro 2, il est indiqué que la Commission nationale des libérations conditionnelles prépare un exemplaire administratif du Règlement, etc. Je pense que cela servira beaucoup aux détenus. A-t-on prévu une date et quand pouvons-nous nous attendre à ce que cela soit prêt?

**M. Eglington:** Je serais surpris, monsieur Robinson, devoir que cela ne soit pas déjà prêt car cette remarque a été rédigée le premier août et j'en avais parlé avant aux agents en cause. C'était une question de priorité absolue et je serais très surpris devoir que cela ne soit pas déjà prêt.

[Text]

**Mr. Robinson:** Maybe we could get a follow up on that for the next meeting.

• 1155

As far as some of these other matters we are dealing with, like Bill C-52, I assume that the problems we have here under paragraph 3 will be dealt with at that time. You are not suggesting anything specific?

**Mr. Eglington:** I think it is at present advised that Section 8 is deficient in that those very important factors are not defined in any way. They do not use traditional terminology of the Criminal Code either, so there is no body of law one can fall back on to derive a meaning from.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I am afraid at this moment I must make an unfortunate announcement. Unfortunately, long before this meeting was arranged I had a luncheon engagement, and I am afraid that Mr. Robinson is rather in the same position. What time is yours?

**Mr. Robinson:** I think it is delayed until 12:30, but it is a meeting at 12:15.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** If Mr. Robinson cannot take the Chair, we ought probably to have an acting chairman. I presume we can elect an acting chairman, can we not?

**Mr. Robinson:** Is it our intention to quit at the usual time of 12:30?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think so, yes, but I unfortunately ought to go now. It is a rather important engagement, if Mr. Robinson would be kind enough to . . .

**Mr. Robinson:** I guess the Vice-Chairman will have to take the Chair then.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I should have warned you beforehand, but I was waiting for you starting because I thought you would have to go at the same time. Thank you very much.

**Mr. Baker:** Mr. Chairman, are we going to be considering anything else for which you would need a quorum? If I left, would I be destroying it?

**Mr. Eglington:** No.

**Mr. Baker:** Okay. I have a meeting at 12:30 as well, and that is going to take me half an hour to get ready for.

**The Vice-Chairman:** We are on the parole regulations. I wonder, since we do not seem to have any further questions from the members at the moment, if our counsel has any suggestions to make with regard to these parole regulations. I assume that includes SOR/78-628 and SOR/78-494 which follow.

**Mr. Eglington:** Mr. Vice-Chairman, if the Committee is agreeable, subject to not taking up the point that is mentioned in paragraph 5, the first item, I could refer these matters to the department in the usual way and get their response.

**The Vice-Chairman:** Is that agreeable?

**Some hon. Members:** Agreed.

[Translation]

**M. Robinson:** Peut-être qu'à la prochaine séance, nous pourrions poursuivre cette affaire pour savoir où elle en est.

C'est à ce moment-là que nous allons pouvoir régler la question de projet de loi C-52 et les problèmes qui découlent de l'alinéa 3. Faites-vous une proposition précise?

**M. Eglington:** L'article 8 sous sa forme actuelle n'est pas assez complet puisque ces facteurs importants ne sont pas définis. En plus, les auteurs ne se servent pas de la terminologie usuelle du code criminel, ce qui veut dire que nous ne pouvons pas nous rapporter à d'autres lois afin d'obtenir une interprétation.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'ai une nouvelle assez triste pour vous. Malheureusement, bien avant la convocation de la séance d'aujourd'hui, j'ai accepté d'assister à un déjeuner aujourd'hui, et M. Robinson a fait la même chose. A quelle heure devez-vous partir?

**M. Robinson:** Nous étions censés commencer à 12 h 15, mais on l'a remis à 12 h 30, à ce qu'il me semble.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Puisque M. Robinson ne peut pas présider, nous devons sans doute élire un président suppléant. Nous pouvons le faire, n'est-ce pas?

**M. Robinson:** Avons-nous l'intention de lever la séance à 12 h 30, comme d'habitude?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je pense que oui, mais je dois partir tout de suite. C'est un rendez-vous assez important et si M. Robinson veut bien . . .

**M. Robinson:** Il faudra donc que le vice-président prenne la place du président.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'aurais dû vous prévenir, mais j'ai pensé que nous allions partir en même temps. Merci beaucoup.

**M. Baker:** Monsieur le président, aurons-nous besoin d'un quorum d'ici la fin de la séance? Mon départ ne vous incommoderait pas, je l'espère?

**M. Eglington:** Non.

**M. Baker:** Tant mieux. J'ai également rendez-vous à 12 h 30, et il me faudra une demie heure pour me préparer.

**Le vice-président:** Nous étudions maintenant les règlements sur la libération conditionnelle des détenus. Puisque les membres du comité n'ont plus de questions à ce sujet, je me demande si notre conseiller juridique a des suggestions à nous faire. Si je comprends bien, ces règlements comprennent DORS/78-628 et DORS/78-494.

**Mr. Eglington:** Monsieur le président, mis à part la question soulevée au début à l'alinéa 5, je pourrai renvoyer ces questions au ministère et attendre la réponse comme d'habitude, si le comité le souhaite.

**Le vice-président:** Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

## [Texte]

**The Vice-Chairman:** I think in that batch there is one further group of SOR's, but there is no comment with regard to each of them so I think we will . . .

**Mr. Eglington:** That is at the end of the meeting.

**The Vice-Chairman:** Oh, all right.

**Mr. Eglington:** There is another whole agenda.

**The Vice-Chairman:** All right.

To get back to the original agenda, because we have dealt with the supplementary agenda up until now, the first item is a letter from Mr. J. H. Brown, Chairman of the Public Service Staff Relations Board, dated February 28, 1978. I assume this matter has been properly deal with to the satisfaction of our counsel and the Committee.

**Mr. Eglington:** Yes. There was one query that I was asked to make and the answer is appended.

**Senator Riley:** Which one is that?

**The Vice-Chairman:** That is SOR/75-604, that reference, and it is Mr. J. H. Brown's letter of February 28, 1978.

The next item then is SOR/77-430, General Radio Regulations, Part II, amendment. This is referred to this Committee through the letter of Mr. Eglington of April 1878, and a response from Dr. John deMercado, Director General, Telecommunication Regulatory Service of the Government of Canada, Department of Communications, dated June 7, 1978. Are there any questions?

• 1200

**The Vice-Chairman:** It would seem to me that the points raised have been answered.

Miss Mayrand, do you have a comment?

**Miss Mayrand:** No.

**The Vice-Chairman:** All right. Our next item: SOR/77-769, Territorial Coal Regulations, amendment. We have the letter of G. S. Murray, which appears to be undated.

**Senator Godfrey:** Well, I think that has been satisfactory, then.

**The Vice-Chairman:** And there is the letter of Mr. Eglington of May 2, 1978; the letter of Mr. Murray's of July 17, 1978; and it would seem to me that this has been satisfactorily dealt with, as Mr. Godfrey has stated.

Does Counsel have any further comment?

**Mr. Eglington:** The only comment I would like to make, Mr. Chairman, is that the way the subsection is drafted, leaves an unfettered and uncontrolled discretion in the Chief, who is the Director General of—the section's name escapes me just now—to make the extension as he deems necessary in the circumstances. The circumstances are clearly known. They are expressed in Mr. Murray's letter and it would seem that the drafting would achieve their purpose and confine the discretion if it read along the lines:

## [Traduction]

**Le vice-président:** Je pense que d'autres règlements font partie de ce groupe, mais puisqu'il n'y a pas de commentaire, nous pouvons . . .

**M. Eglington:** Nous les étudierons à la fin de la séance.

**Le vice-président:** Fort bien.

**M. Eglington:** Il y a un autre ordre du jour tout à fait différent.

**Le vice-président:** Fort bien.

Revenons donc à l'ordre du jour original, puisque jusqu'ici nous nous sommes limités au programme supplémentaire. Nous avons tout d'abord une lettre du 28 février 1978 de la part de M. J. H. Brown, président de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique. Je tiens pour acquis que cette question a été réglée à la satisfaction du comité et de notre conseiller juridique.

**M. Eglington:** C'est exact. On n'a demandé de me renseigner et la réponse a été mise en appendice.

**Le sénateur Riley:** De quel règlement s'agit-il?

**Le vice-président:** Il s'agit de DORS/75-604, et nous parlons de la lettre de M. J. H. Brown du 28 janvier 1978.

Passons maintenant à DORS/77-430, Règlement général sur la Radio, amendement à la partie II. Ce règlement nous a été renvoyé suite à une lettre de M. Eglington du 18 avril 1978, et nous avons une réponse du 7 juin 1978 de M. John deMercado, Directeur général du service de la réglementation des télécommunications du gouvernement du Canada, ministère des Communications. Avez-vous des questions?

**Le vice-président:** Il me semble qu'on a répondu à toutes les questions soulevées.

Mademoiselle Mayrand, voulez-vous faire une observation?

**Mlle Mayrand:** Non.

**Le vice-président:** D'accord. Nous passons ensuite au DORS/77-769, Règlements territoriaux concernant la houille—Modification. Nous avons la lettre de M. G. S. Murray, qui n'a pas de date.

**Le sénateur Godfrey:** Je crois qu'on a eu satisfaction.

**Le vice-président:** Ensuite, nous avons la lettre du 2 mai 1978 de M. Eglington et la lettre du 17 juillet 1978 de M. Murray; il me semble qu'on a réglé cette question de façon satisfaisante, comme l'a dit M. Godfrey.

Le conseiller juridique veut-il ajouter quelque chose?

**M. Eglington:** Je n'ai qu'un commentaire à faire, monsieur le président. D'après le libellé du paragraphe, le chef, soit le directeur général d'une section dont le nom m'échappe pour l'instant, a pleine et entière discréption pour proroger la durée du permis dans la mesure qu'il juge nécessaire. Dans ce cas, on connaît bien les circonstances de la prorogation. M. Murray les exprime très bien dans sa lettre. Il me semble que le libellé atteindrait son but tout en limitant la discréption si elle se lisait comme suit:

[Text]

... such extensions as necessary to complete a proper exploratory program ...

—which is what they want to achieve. Now, it may be regarded as a small point—most of these discretions are—and I am sure they are not abused wholesale, either. But if the Committee is going to follow a consistent policy of trying to confine them and set out the purpose of the discretion in a regulation, things as broad as in:

... as is deemed necessary in the circumstances ...

are undesirable. If the circumstances here are known, there is no reason they cannot be put in the subsection.

**The Vice-Chairman:** Our Counsel's comments are on the record, then, and maybe that is the will of the Committee, that the Department take another look at this.

What about the correspondence? Have we had this before the Committee before, or should all this be part of the minutes?

**Mr. Eglington:** Indeed, the last two letters have not been—the letter of May 2 and of July 17 have not been ...

**The Vice-Chairman:** ... Your letter of May 2, 1978, and the letter of Mr. Murray of July 17, 1978; they will be placed in the minutes.

May 2, 1978

G. S. Murray, Esq.,  
Assistant Deputy Minister,  
Corporate Policy,  
Indian and Northern Affairs,  
400 Laurier Street,  
Ottawa.

Re: SOR/77-769, Territorial Coal Regulations,  
amendment. SOR/77-770, Canada Mining Regu-  
lations amendment (since revoked)

Dear Mr. Murray:

Thank you for your recent letter addressed to Mr. Massey. He has now gone on to bigger things.

The Committee considered your letter on Thursday 20th instant, and noted the amendment in each case deals with a class of cases and does not, therefore, amount to a dispensation, the exemption being open to all who find themselves in a particular predicament.

I was instructed to enquire why the Chief (or the person designated by him) should have a discretion, imported by the use of the word "may", to extend the term of the licence if the licensee finds himself in the circumstances contemplated by the opening phrases of the new section 39(7). The Committee would have expected the granting of an extension to be mandatory.

The Committee also wishes to know what are the "circumstances" referred to in the last words of the new subsection; whether the further extensions are to be due to the circum-

[Translation]

... proroger la durée du permis dans la mesure nécessaire pour compléter un programme d'exploration adéquat.

Voilà ce qu'ils veulent atteindre. Cette question n'est peut-être pas très importante—la plupart de ces questions de discréption ne le sont pas—et je suis sûr qu'on n'en abuse pas de façon éhontée non plus. Mais si le Comité veut avoir une politique cohérente pour essayer de réduire et établir l'objectif d'un pouvoir discrétionnaire dans un règlement, des expressions aussi larges que:

... dans la mesure qu'il juge nécessaire ...

ne sont pas souhaitables. Si on connaît les circonstances, rien ne nous empêche de les préciser dans le paragraphe.

**Le vice-président:** Les commentaires du conseiller juridique paraîtront donc au compte rendu. Il se peut que le Comité veuille que le ministère étudie à nouveau cette question.

Que fait-on de la correspondance? A-t-on déjà discuté cette question au Comité, ou faut-il consigner les lettres au procès-verbal?

**M. Eglington:** Les deux dernières lettres, du 2 mai et du 17 juillet, n'ont pas encore été ...

**Le vice-président:** ... votre lettre du 2 mai 1978 et la lettre de M. Murray du 17 juillet 1978. Elles seront consignées au procès-verbal.

Le 2 mai 1978

Monsieur G. S. Murray  
Sous-ministre adjoint  
Orientations générales  
Affaires indiennes et du Nord  
400, rue Laurier  
Ottawa

Objet: DORS/77-769 Règlements territoriaux concer-  
nant la houille—Modification. DORS/77-770  
Règlement régissant l'exploitation minière au  
Canada—Modification (révoqué depuis)

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre adressée à M. Massey. Il vient d'être promu.

Le Comité a étudié votre lettre le jeudi 20 avril et a noté que dans chaque cas la modification porte sur une catégorie de cas et ne constitue donc pas une dispense, puisque tous ceux qui se trouvent dans une situation semblable peuvent profiter de l'exemption.

On m'a chargé de demander pourquoi le Chef (ou la personne désignée par celui-ci) a le pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré par l'emploi du mot «peut», de proroger la durée du permis si le titulaire d'un permis se trouve dans une situation que laisse entrevoir les premiers mots du nouveau paragraphe 39(7). Le Comité estime que l'octroi d'une prorogation devrait être obligatoire.

Le Comité désire savoir ce que l'on entend pas «dans la mesure qu'il juge nécessaire» à la fin du nouveau paragraphe; il voudrait qu'on lui dise si des prorogations supplémentaires

## [Texte]

stances mentioned at the opening of the subsection and if not, what criteria will govern the Chief in deciding to grant further extensions in individual cases.

Yours sincerely,

G. C. Eglinton.

July 17, 1978

Mr. G. C. Eglinton  
Counsel  
Standing Joint Committee on Regulations  
and Other Statutory Instruments  
Victoria Building, Room 314  
140 Wellington Street  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

SOR/77-769, Territorial Coal Regulations Amendment

Dear Mr. Eglinton:

I refer to your letter to me of May 2, 1978 regarding the above mentioned amendment to the Territorial Coal Regulations.

The restrictions referred to in the amendment are specific in that they contemplate a condition included in a land use permit issued pursuant to the Land Use Regulations. However, these conditions are quite varied and they may or may not prevent a licensee from performing the necessary exploratory work or they may restrict the licensee from performing certain types of work during a specified time of the year. It is not the department's policy to provide extensions in cases where licensees are slightly inconvenienced but only in cases where it is impractical to do the required work, therefore some discretion is required in allowing these extensions.

An exploratory licence issued pursuant to the Territorial Coal Regulations grants the exclusive right to search for coal within an area comprising approximately 45,000 acres for a period of three years. The department would prefer that the licensee explore this area and pick up any interesting areas by staking leases within those three years and leave the remaining ground open to exploration by other interested parties. Should the licensee be seriously hampered by stringent land use restrictions we will extend the licence in order that a proper exploratory program will be carried out and the department will benefit from the knowledge acquired as a result of that program with respect to the mineral potential of the specific area.

## [Traduction]

doivent être attribuables aux restrictions mentionnées au début du paragraphe et, dans la négative, sur quels critères le chef doit se fonder lorsqu'il décide d'accorder des prorogations supplémentaires dans des cas individuels.

Je vous prie d'agrérer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglinton

Le 17 juillet 1978

Monsieur G. C. Eglinton  
Conseiller  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires  
Édifice Victoria, pièce 314  
140, rue Wellington  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

DORS/77-769, Règlements territoriaux concernant la houille—Modification

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 8 décembre 1977 concernant les règlements susmentionnés.

Les restrictions dont fait état la modification sont précises puisqu'elles se rattachent à une condition imposée en vertu d'un permis d'utilisation des terres délivré en application du Règlement sur l'utilisation des terres. Cependant, ces conditions varient énormément et il se peut qu'elles n'empêchent pas le titulaire d'un permis de procéder aux travaux d'exploration nécessaires, où qu'elles l'empêchent d'exécuter certains travaux pendant des périodes précises de l'année. Le ministère ne tient pas à accorder de prorogations dans le cas où les titulaires d'un permis subissent de légers inconvénients mais seulement lorsqu'il est peu pratique d'exécuter les travaux exigés; il est donc nécessaire de prévoir l'exercice d'un certain pouvoir discrétionnaire lorsqu'il s'agit d'accorder ces prorogations.

Un permis d'exploration délivré en application des Règlements territoriaux concernant la houille confère le droit exclusif de prospection la houille sur une superficie d'environ 45,000 acres pour une période de trois ans. Le ministère préférerait que les titulaires d'un permis explorent cette région et choisissent des secteurs particulièrement prometteurs en vue d'acheter une concession dans les trois ans, en laissant l'exploration du reste du terrain à d'autres parties intéressées. Si le titulaire d'un permis ne veut procéder à l'exploration à cause de restrictions sévères sur l'utilisation des terres, nous prorogerons la durée de la concession afin de permettre la mise en œuvre d'un programme adéquat d'exploration, et le ministère profitera des connaissances acquises à la suite du programme concernant la richesse minière dans une région précise.

Je vous prie d'agrérer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. S. Murray

Yours sincerely,

G. S. Murray

[Text]

**The Vice-Chairman:** The next matter is SOR/77-1068, Unemployment Insurance (Collection of Premiums) Regulations. We have Miss Mayrand's letter of May 31, 1978, with regard to the French problem, and I assume that has been satisfactorily corrected. Is that right, Miss Mayrand?

**Mlle Mayrand:** J'aimerais simplement soulever un point, dans le cas en question, cela ne fait aucune différence en droit, parce qu'il y a seulement un article et que la date était postérieure à celle de l'entrée en vigueur. Mais on verra dans des règlements plus tard qu'il y a une différence entre l'entrée en vigueur d'un règlement et la date à laquelle il s'applique ou qu'il prend effet et cela aura une certaine importance. Alors, je crois que la précision dans le langage doit être rappelée quoique dans le cas présent, il n'y a pas de différence en droit. Je pense qu'il est important de faire remarquer aux ministères qu'ils doivent utiliser le langage précis.

**M. Béchard:** Le dernier paragraphe de la lettre de M. Raphael disait que ce serait corrigé lorsque le règlement sera modifié à la fin de l'année. Est-ce que vous avez vérifié si cela avait été fait?

**Mlle Mayrand:** Oui. Maintenant, ils emploient le vocabulaire qu'on suggérait.

**The Vice-Chairman:** Well, then, the comments made by you, Miss Mayrand, are really contained in L. F. Raphael's letter of June 8, 1978. So that should be printed as part of our minutes, and your comments noted.

8 June, 1978  
 Miss L. Mayrand  
 Standing Joint Committee of  
 The Senate and The House of Commons  
 on Regulations and other Statutory Instruments  
 c/o The Senate  
 Ottawa, K1A 0A4

Re: SOR/77-1068, Unemployment Insurance (Collection of Premiums) Regulations

Dear Miss Mayrand,

Your letter dated May 31, 1978, in the above matter to the Deputy Minister (now Mr. Bruce A. MacDonald) of National Revenue, Taxation, has been referred to me for acknowledgement and further treatment of the matter raised therein. I hereby acknowledge its receipt.

On examination of the clause in the regulation (SOR/77-1068) for the effective date, it is found that the French version ("entre en vigueur"), as prepared by the Privy Council Office Legal Branch of my department, was different from the form of the french version ("s'applique") customarily used therefor. It does not in law appear to be different in its effect or substance from the English version. The error, therefore, appears to be one of form rather than substance.

As discussed with you by telephone this morning, I am sending a copy of your letter to that Legal Branch pointing out to them that when the regulation is amended later this year for

[Translation]

**Le vice-président:** Passons au DORS/77-1068, Règlement sur l'assurance-chômage (perception de cotisation)—modifications. Nous avons la lettre du 31 mai 1978 de M<sup>e</sup> Mayrand qui traite d'un problème dans le texte français. Je suppose que ce problème a été réglé, mademoiselle Mayrand?

**Miss Mayrand:** There is just one point I would like to mention. In this case there is no difference in law, since only one section is involved and the date was later than the date at which this section came into force. But you will see in other regulations that there is a difference between the date at which a regulation comes into force and the date at which it is effective or takes effect. This can have a certain importance. For this reason I think it is necessary to mention once again that it is necessary to use precise language, although there is no difference in law in this case. I think it is important to point out to the departments that they must use precise language.

**Mr. Béchard:** In the last paragraph of Mr. Raphael's letter he says that this problem would be corrected later this year when the regulation is amended. Have you checked whether that was done?

**Miss Mayrand:** Yes. They are now using the terminology we suggested.

**Le vice-président:** Mademoiselle Mayrand, vos commentaires sont donc contenus dans la lettre du 8 juin 1978 de M. L. F. Raphael. Il faut donc la consigner au procès-verbal, et prendre note de vos commentaires.

Le 8 juin 1978  
 Mademoiselle L. Mayrand  
 Comité mixte permanent des règlements  
 et autres textes réglementaires  
 a/s du Sénat  
 Ottawa  
 K1A 0A4

**OBJET:** DORS/77-1068, Règlement sur l'assurance-chômage (perception de cotisation)—modifications

Mademoiselle,

Je suis chargé d'accuser réception de la lettre que vous avez adressée le 31 mai 78 au sous-ministre (actuellement M. Bruce A. MacDonald) de Revenu Canada, Impôt, et d'y donner suite.

En examinant l'article du règlement (DORS/77-1068) à propos de la date d'entrée en vigueur, on a constaté que la version française ("entre en vigueur"), préparée par le contentieux du bureau du Conseil privé de mon ministère, était différente de la version française ("s'applique") utilisée couramment à cet effet. Du point de vue juridique, il n'y a pas de différence avec la version anglaise, quant à l'effet ou à la substance. Il s'agit donc d'une erreur de forme plutôt que de substance.

Comme suite à notre conversation téléphonique de ce matin, j'envoie une copie de votre lettre au contentieux pour lui demander, lorsque le règlement sera modifié vers la fin de

## [Texte]

making an alteration in the rate of interest applicable thereunder, the proper form for the effective date suggested in your letter should be used. Attached hereto is a copy of my letter to that Branch.

Yours sincerely,

L. F. Raphael  
Advisory Counsel  
for Director  
Taxation Services Section

LFR/jg

attach

cc: Mr. Bruce A. MacDonald,  
Deputy Minister,  
Revenue Canada, Taxation.  
cc: Mr. P. E. Johnson  
Director  
Privy Council Legal Branch

**The Vice-Chairman:** The next item is SOR/78-304, International Pacific Halibut Convention Regulations. We have Mr. Eglington's letter of June 8, 1978. We have one following that, Mr. R. A. Crouter, the letter of September 13, 1978, when he deals with these matters. Do we have any comments with regard to these two items from the members? I think both items should be placed in the minutes.

June 8, 1978.

C. R. Levelton, Esq.,  
Director-General,  
Fishing Services Directorate,  
Department of Fisheries  
and the Environment,  
580 Booth Street,  
Ottawa,  
K1A 0H3.

Re: SOR/78-304, International Pacific Halibut Convention Regulations

Dear Mr. Levelton:

The Committee considered these Regulations this morning. The Committee is grateful for the action taken on the word "centimetre".

Section 7 appears to use the word "take" to mean "catch and retain". The Committee will appreciate your advice as to whether or not this is so and as to the state of the review of the words and phrases used in drafting fishing offences. I take it from a recent call from Mr. Sponagle over the Atlantic Fishery Regulations that this matter may now have been settled once and for all.

Having considered Section 8(a) the Committee considered that the word "national" should be used instead of "Federal" in order to keep a United States tone out of the Regulations, since "Federal" is placed in juxtaposition to "state". It was noted that the last sentence of the French version of Section

## [Traduction]

l'année à propos du taux d'intérêt applicable que l'on utilise la bonne formule que vous proposez dans votre lettre pour la date d'application. Vous trouverez ci-joint copie de la lettre que j'ai adressée à ce service.

Je vous prie d'agréer, Mademoiselle, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller consultatif  
auprès du chef de section  
des services d'impôt,  
L. F. Raphael

P.J.:

c.c.: M. Bruce A. MacDonald,  
sous-ministre, Revenu Canada, impôt  
c.c.: M. P. E. Johnson,  
directeur du contentieux du Conseil privé

**Le vice-président:** Passons ensuite au DORS/78-304, Règlement de la Convention internationale du flétan du Pacifique. Nous avons la lettre du 8 juin 1978 de M. Eglington, suivie de la lettre du 13 septembre 1978 dans laquelle M. R. A. Crouter traite de ces questions. Les membres ont-ils des commentaires au sujet de ces deux lettres? Il faudrait, je crois, les consigner au procès-verbal.

Le 8 juin 1978  
Monsieur C. R. Levelton  
Directeur général  
Direction générale des services  
des pêches  
Pêches et Environnement Canada  
580 rue Booth  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0H3

Objet: DORS/78-304, Règlement de la Convention internationale du flétan du Pacifique

Monsieur,

Le Comité a étudié ce matin le Règlement susmentionné et approuve d'emblée les mesures qui ont été prises relativement au terme «centimètre».

A l'article 7, le mot «take» semble avoir été utilisé dans le sens de «catch and retain». Le Comité aimerait que vous lui précisiez si tel est le cas et que vous lui indiquez également où en est la révision des termes et des expressions utilisées dans les documents traitant des infractions en matière de pêche. M. Sponagle m'a téléphoné récemment au sujet du Règlement concernant la pêche dans l'Atlantique et m'a donné à entendre que cette question avait déjà été réglée.

Après avoir examiné le paragraphe 8a), le Comité est d'avis que le terme «national» devrait être employé de préférence au mot «Federal» pour éviter de donner une note distinctement américaine au Règlement, étant donné que le terme «Federal» est placé en juxtaposition avec le terme «state». On a remarqué

## [Text]

8(a) is incomplete and should read: "Les exigences de la Commission ne remplacent pas celles des gouvernements . . ."

On the wording of Section 12 it was the Committee's view that the phrase "to ensure the fulfilment . . ." should be used.

Section 13(c) is a new provision and, at first blush at least, it is extremely onerous if it imputes guilt, that is if it indicates that the captain or operator can be successfully prosecuted for violations committed by others, even if against his will or even express injunction. This seems to amount to guilt without proof of either *actus reus* or *mens rea*, which appears to be contrary to the Canadian Bill of Rights (E. A. Driedger, 1978 4 Commonwealth Law Bulletin, page 380). A regulation contrary to the Bill of Rights is probably to be accounted ultra vires its enabling power.

## [Translation]

que dans la version française, la dernière phrase du paragraphe 8a) était incomplète et devrait être ainsi libellée: «Les exigences de la Commission ne remplacent pas celles des gouvernements . . .»

En ce qui concerne la phraséologie de l'article 12, le Comité, estime que l'expression «to ensure the fulfilment . . .» devrait être utilisée.

Le paragraphe 13c) représente une nouvelle disposition qui, du moins à première vue, pourrait avoir des conséquences très graves si elle impute une certaine culpabilité ou, en d'autres termes, si elle stipule que le capitaine ou l'exploitant d'un bateau peuvent être poursuivis pour des infractions commises par d'autres, même si cela est fait contre leur volonté ou ordre formel. Pareille mesure équivaudrait à présumer que le capitaine ou l'exploitant sont coupables sans preuve d'*actus reus* ou de *mens rea*, ce qui semble contraire à la Déclaration canadienne des droits (E. A. Driedger, 1978, 4 *Commonwealth Law Bulletin*, page 380). Un règlement qui va à l'encontre de la Déclaration doit probablement être considéré comme ultra vires de ses pouvoirs habilitants.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

G. C. Eglinton

Yours sincerely,

G. C. Eglinton.

September 13, 1978  
 Mr. G. C. Eglinton,  
 Counsel,  
 Standing Joint Committee on Regulations  
 and Other Statutory Instruments,  
 c/o The Senate,  
 Ottawa, Ontario.  
 K1A 0A4

Re: SOR/78-304, International Pacific Halibut Convention Regulations

Dear Mr. Eglinton:

The Committee's comments on the subject Regulations are noted. Before commenting specifically on the points raised, I believe it would be useful to explain the procedures of enacting regulations under the Northern Pacific Halibut Fisheries Convention Act.

As you are aware, the authority for the Governor in Council to make regulations under the said Act is very general. Section 4 states "The Governor in Council may make regulations for Carrying out and giving effect to the provisions of the Convention and anything done by the Commission thereunder. (Emphasis mine)

If you would refer to clause 2 of Article III of the Convention itself which is attached as a Schedule to the Act, it reads in part "... , the International Pacific Halibut Commission, with the approval of the Governor General in Council of Canada and of the President of the United States of America, may . . ." and here follows a listing of the actions which the

Le 13 septembre 1978  
 Monsieur G. C. Eglinton  
 Conseiller  
 Comité mixte permanent des règlements  
 et autres textes réglementaires  
 a/s Le Sénat  
 Ottawa (Ontario)  
 K1A 0A4

Objet: DORS/78-304, Règlement de la Convention internationale du flétan du Pacifique

Monsieur,

Les commentaires du Comité au sujet du Règlement ont été notés. Avant de commenter en détail les points soulevés, j'estime qu'il serait utile d'expliquer la marche à suivre pour adopter des règlements en vertu de la Loi sur la Convention relative aux pêcheries de flétan du Pacifique Nord.

Vous en êtes conscient, le pouvoir qu'a le gouverneur en conseil d'édicter des règlements en vertu de ladite loi est défini de façon très générale. L'article 4 stipule ce qui suit: «Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements en vue de l'application et de la mise en vigueur des dispositions de la Convention et de toute chose accomplie par la Commission sous son régime». (Le souligné est de moi).

Si vous vous reportez à la disposition 2 de l'article 111 de la Convention elle-même qui figure en annexe à la Loi, vous y remarquerez l'expression suivante: « . . . , la Commission internationale du flétan du Pacifique, avec l'approbation du Gouverneur général en Conseil du Canada et celle du Président des États-Unis d'Amérique, peut . . . ». Cette phrase se poursuit

## [Texte]

Commission may take which are the regulatory making provisions.

In effect, the Commission makes the Regulations from year to year and these are adopted by Canada and the U.S.A. In Canada they are enacted as Regulations and in the U.S.A they are published in the Federal Register. In summary, the Commission regulations are exactly the same in Canada and the U.S.A. and are applied to fishing activities of both countries on an equal basis. Even minor changes made to the proposed regulations by either party requires corresponding changes be made by the other party. This reduces, to some extent, the flexibility the department normally exercises in making regulations pursuant to other Acts.

Further, the preamble to the subject Regulations clearly sets out that these are regulations of the International Pacific Halibut Commission *adopted* pursuant to the Convention which was signed on March 2, 1953.

Having established the responsibility for drafting the Regulations, and our role in having them enacted as an applicable fisheries law, I would like to briefly comment on the points raised in your letter of June 8, 1978 in the interests of providing your Committee with as much assistance and explanation as possible.

In Section 7, the use of the word "take" is meant to convey the expression "catch and retain". No offence would be committed if halibut under the sizes specified were returned to the waters immediately, noting that "possession" is an additional offence under this section.

As already explained, the Commission regulations apply to both U.S.A. and Canadian fishermen and may be licensed by a state and/or federal licence in the case of U.S. fishermen and by a federal licence in the case of Canadian fishermen. Under the circumstances, it would be somewhat inappropriate to keep a United States tone out of Regulations that apply to them also.

The incompleteness of the French version of Section 8(a) is noted. As these will be re-adopted next spring, it is hoped the translation will be more accurate at that time.

The Committee's view on the use of the word "ensure" rather than "assure" as used in Section 12 is appreciated. While there may well be a legal definition that gives differing meanings to these two words, it is noted that they may be used interchangeably in the context in which assure is used in this instance—as a guarantee. Reference—Roget's International Thesaurus, Third Edition.

With reference to your comments on Section 13(3), we do not feel that this provision is extremely onerous. The master of a vessel is responsible for the fishing activities of that vessel. It is his responsibility to ensure that the appropriate regulations

## [Traduction]

avec une liste des mesures pouvant être prises par la Commission dans le cadre de ses fonctions de réglementation.

En réalité, la Commission édicte le Règlement d'année en année, celui-ci étant ensuite adopté par le Canada et les États-Unis. Au Canada, ces prescriptions sont adoptées sous forme de Règlement, tandis que les États-Unis les publient dans le registre fédéral. En résumé le Règlement de la Commission est exactement le même au Canada et aux États-Unis et s'applique aux opérations de pêche des deux pays, et ces deux règlements sont traités sur un pied d'égalité. Tout changement mineur que l'une des deux parties apporte au Règlement proposé nécessite un changement correspondant de la part de l'autre partie. Cette politique restreint, dans une certaine mesure, la souplesse avec laquelle le ministère peut édicter des règlements conformément à d'autres lois.

En outre, le préambule du Règlement dont il est ici question précise qu'il s'agit du Règlement de la Commission internationale du flétan du Pacifique, qui a été adopté en vertu de la Convention signée le 2 mars 1953.

Après avoir déterminé qui était responsable de la rédaction du Règlement et avoir précisé le rôle que nous avons joué dans sa promulgation sous forme de législation applicable aux pêcheries, j'aimerais commenter brièvement les points que vous avez soulevés dans votre lettre du 8 juin 1978, où vous nous demandiez de fournir à votre Comité le plus d'aide et d'explications possibles.

A l'article 7, le terme «take» semble avoir été utilisé dans le sens de «catch and retain». Aucune infraction ne serait commise si l'on rejettait immédiatement à l'eau les flétans dont la longueur est inférieure à la limite minimale de taille autorisée. Il est nécessaire de souligner que l'expression «avoir en sa possession» constitue cependant une infraction supplémentaire en vertu de cet article.

Comme je l'ai déjà expliqué, le Règlement de la Commission s'applique aux pêcheurs américains et canadiens. Les pêcheurs américains doivent détenir un permis accordé par le gouvernement fédéral. Dans ces circonstances, il ne serait pas approprié que le Règlement ne tienne pas compte des États-Unis, puisqu'il s'applique également à ce pays.

J'ai pris en note le fait que le paragraphe 8a) de la version française est incomplet. Étant donné que le règlement sera adopté de nouveau au printemps prochain, il est à espérer que la traduction sera alors plus précise.

L'opinion exprimée par le Comité au sujet de l'emploi du terme «ensure» en remplacement du terme «assure», utilisé à l'article 12, a été prise en considération. Bien qu'il puisse exister une définition juridique conférant une signification différente à ces deux termes, je tiens à préciser qu'on peut les utiliser alternativement dans le contexte où le terme «assure» est employé ici—soit comme garantie. Référence: *Roget's International Thesaurus*, Troisième édition.

En ce qui concerne les commentaires que vous avez formulés au sujet du paragraphe 13(3), nous n'estimons pas que cette disposition puisse avoir de conséquences fort graves. Le capitaine ou l'exploitant d'un bateau est responsable des activités

[Text]

are complied with in relation to the activities carried out by that vessel. *Section 8 of the North Pacific Halibut Fisheries Convention Act\** places the onus on the owner or master for infractions committed on or by means of that vessel and as the section in question follows a similar pattern, we do not see where it can be considered ultra vires the enabling power of the Act.

Yours sincerely,

R. A. Crouter,  
A/Director General,  
Fishing Services Directorate.

• 1205

**Senator Godfrey:** On the word "take", I am not quite clear. To mean "catch and retain", is that defined anywhere? Is that what it means or is it just sort of taken for granted that is what it means?

**The Vice-Chairman:** In the letter from Mr. Cooper they indicate that in Section 7 the use of the word "take" is meant to convey the expression "catch and retain".

**Senator Godfrey:** Yes, I realize that. I just wondered whether you were satisfied that is really what it means.

**Mr. Eglington:** This problem seems to permeate all the fishing regulations, and the department is making consistent efforts now to clean it up, to use "take" when they mean take and to use "catch and retain" when they mean catch and retain. But in this situation the context is such that it really could not mean anything else, so I do not think there is any problem about that part of it.

**Senator Godfrey:** I guess they are satisfied with the fact that we cannot really object to that United States' tone when it is a joint regulation.

**Mr. Eglington:** Yes.

**Senator Godfrey:** But we cannot insist on a purely Canadian tone.

**Mr. Eglington:** No, and the only way out of it would be to use a much more elaborate formula by talking about state governments or the governments of Canada and the United States, or any of them, which is quite a mouthful.

**Senator Godfrey:** Yes.

**The Vice-Chairman:** Mr. Eglington, you are satisfied that the queries have been answered. There is one I want to ask you about, and that is the last few lines of the last paragraph of Mr. Cooper's letter, page 3. I am wondering what you have to say about that, where it says that the act places the onus on the owner or master for infractions committed on or by means of that vessel, and as the section in question follows a similar pattern, we do not see there can be considered ultra vires the enabling powers of the act.

**Mr. Eglington:** I am not satisfied with that answer. Whether or not Section 8 of the Northern Pacific Halibut Fisheries Convention Act contravenes the Bill of Rights is a separate

[Translation]

de pêche qui s'y exercent. Il est également chargé de s'assurer que les règlements appropriés sont respectés dans le cadre des opérations de pêche. L'article 8 de la Loi sur la Convention relative aux pêcheries de flétan du Pacifique Nord rend le propriétaire ou le capitaine du bateau responsable des infractions commises sur ce bateau ou au moyen de celui-ci. Or, comme l'article en question suit le même schème, nous n'estimons pas qu'il outrepasse les pouvoirs conférés par la loi.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleures sentiments.

Le directeur général  
Direction générale des services des pêches  
R. A. Crouter.

**Le sénateur Godfrey:** Je n'ai pas tout à fait compris ce qu'on voulait dire en anglais par «take». Le définit-on quelque part; cela signifie-t-il «catch and retain»? Est-ce le sens, ou prend-t-on pour acquis que c'est le sens?

**Le vice-président:** Dans la lettre de M. Cooper, on dit qu'à l'article 7, on se sert du mot «take» pour signifier «catch and retain».

**Le sénateur Godfrey:** Oui, je comprends. Je me demandais simplement si vous trouvez que c'est exact?

**M. Eglington:** On retrouve ce problème dans tous les règlements relatifs à la pêche. Le ministère tente maintenant de clarifier la situation en employant «take» quand ils veulent dire *take*, et «catch and retain» quand ils veulent dire *catch and retain*. Mais dans ce contexte, c'est la seule interprétation possible. Je ne crois donc pas qu'il se pose un problème.

**Le sénateur Godfrey:** Nous ne pouvons quand même pas nous opposer au libellé américain étant donné que c'est un règlement conjoint.

**M. Eglington:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Nous ne pouvons pas non plus insister pour avoir un libellé purement canadien.

**M. Eglington:** Non. La seule façon d'éviter le problème serait d'adopter une formule beaucoup plus complexe. On pourrait parler des gouvernements des États, ou des gouvernements du Canada et des États-Unis, ou d'un de ces gouvernements, mais cela rallongerait le texte.

**Le sénateur Godfrey:** Oui.

**Le vice-président:** Monsieur Eglington, vous êtes satisfait que l'on ait répondu aux questions. Je voudrais vous poser une question sur les dernières lignes du dernier paragraphe de la troisième page de la lettre de M. Cooper. Qu'avez-vous à dire sur l'interprétation qu'il donne: la loi rend le propriétaire ou la capitaine du bateau responsable des infractions commises sur ce bateau ou au moyen de celui-ci. Or, comme l'article en question suit le même pattern, nous n'estimons pas qu'il outrepasse les pouvoirs conférés par la loi.

**M. Eglington:** Cette réponse ne me satisfait pas. Que l'article 8 de la Loi sur la convention relative aux pêcheries de flétan du Pacifique nord aille à l'encontre ou non de la

## [Texte]

matter. That act was passed before the Bill of Rights, and whatever its effect may be on the Bill of Rights does not affect the question of this particular regulation, 13(c), and its relationship with the Canadian Bill of Rights.

It appears to me still that, particularly given the precedent of the Senate's amendment to the Feeds bill some years ago when the Attorney General and the Minister of Justice reported that the amendment, which included guilt, contravened the Bill of Rights, this particular provision in 13(c) does so also. It is certainly the settled view of Professor Driedger that no regulation can be legally made to contravene the Bill of Rights because any regulation that does so is *ultra vires*. The department's answer really does not really go to the merits as to whether or not the Bill of Rights is actually infringed, but they simply say that it is the sort of thing that Parliament had before in the statute and they want it again. So the question really has not been settled on its merits and the legal argument is irrelevant.

**Senator Godfrey:** You say that they can be successfully prosecuted for violence committed by others. I gathered from the department's letter that what they are really saying is committed by others but that it has to be somebody like that in the crew that he is responsible for. Is that not right?

**The Vice-Chairman:** Miss Mayrand is nodding her head, but I do not know what she means.

**Mr. Eglington:** The section involved say:

... The captain or operator of any vessel used in charter service for sport fishing for halibut shall be held responsible for violations of these Regulations by any person on board said vessel.

I do not think so follows, that the captain or the operator will necessarily be on board the whole time the ship is engaged in the fishing.

**Mr. McKinley:** Well, would you not just think that it was a continual ...

**Senator Godfrey:** Yes, what do we mean by 'operator'? The operator might be the owner, I do not know. I would have thought they meant that he would be on . . . to be a captain of a vessel, you have to be on the damn thing, I would have thought.

**Mr. McKinley:** Would you not think that he is in charge of the person whom he might put on the vessel to take his place?

**Mr. Eglington:** He might well be, but the question is that even if that is the case, it is imputing to him the action of the people actually on board the ship at the time, does that contravene the Bill of Rights? If the department had come back and said in their view that it does not, that would have been one thing, but they have skirted around the actual critical issue and brought in Section 19 of the Northern Pacific Halibut Fisheries Convention Act which is really irrelevant. So perhaps we should go back to them and ask them who is the operator.

## [Traduction]

Déclaration canadienne des droits est une question différente. Cette loi a été adoptée avant l'adoption de la Déclaration des droits. Quel que soit son effet sur la Déclaration des droits, cela ne touche pas les questions relatives à ce règlement en particulier, l'article 13, paragraphe c), ni son rapport avec la Déclaration canadienne des droits.

Il me semble pourtant que la disposition précise du règlement 13c va à l'encontre de la Déclaration des droits tout comme dans le précédent établi quand le procureur général et le ministre de la Justice ont déclaré que la modification du Sénat à la Loi relative aux aliments de bétail d'il y a quelques années, qui comprenait la question de culpabilité, allait à l'encontre de la Déclaration des droits. Le professeur Driedger croit fermement que l'on ne peut de droit faire un règlement qui va à l'encontre de la Déclaration des droits, étant donné que tout règlement qui le fait est *ultra vires*. Dans la réponse du ministère, on ne se demande pas s'il y a eu infraction à la Déclaration des droits. Le ministère soutient tout simplement que le Parlement avait inclus auparavant cette mesure dans le statut, et veut donc la rétablir. On a donc pas réglé la question, et les arguments juridiques n'ont aucun rapport avec le problème.

**Le sénateur Godfrey:** Vous dites que l'on peut les poursuivre pour des infractions commises par d'autres. La lettre du ministère indique, à mon avis, que la personne qui a commis l'infraction doit être un membre de l'équipage dont il est responsable. Ai-je raison?

**Le vice-président:** Mlle Mayrand fait signe que oui, mais je ne sais pas ce qu'elle veut dire.

**M. Eglington:** L'article en question dit:

Le capitaine ou l'exploitant d'un bateau affrété pour la pêche sportive du flétan est tenu responsable des infractions à ce règlement commises par toute personne à bord de ce bateau.

A mon avis, il ne s'ensuit pas nécessairement que le capitaine ou l'exploitant sera toujours à bord du bateau pendant toute la période dans laquelle le bateau fait de la pêche sportive.

**M. McKinley:** Ne croyez-vous pas qu'il s'agit tout simplement d'une responsabilité permanente?

**Le sénateur Godfrey:** Oui. Qu'entend-t-on par "exploitant"? Il se peut que l'exploitant soit le propriétaire, je ne le sais pas. Il me semblerait qu'on veut faire entendre qu'il serait à bord . . . Pour être le capitaine d'un bateau, il me semble qu'il faut être à bord du bateau.

**M. McKinley:** Vous ne croyez pas qu'il devait être tenu responsable des actes commis par son remplaçant à bord?

**Mr. Eglington:** Peut-être. Mais même dans ce cas, il faut se demander si, en lui imputant les actes des personnes qui sont à bord du bateau à ce moment, ne va-t-on pas à l'encontre de la Déclaration des droits? Si le ministère avait prétendu que cette façon de procéder n'allait pas à l'encontre de la Déclaration des droits de la personne, la question aurait été tout autre. Le ministère a plutôt évité le problème et fait intervenir l'article 19 de la Loi sur la Convention relative aux pêcheries de flétan du Pacifique nord qui n'est guère pertinent. Il faudrait peut-être

[Text]

• 1210

**Senator Godfrey:** You see it says the onus is on the owner or masters. God, if the owner is sitting back on shore and he has just rented the thing I do not think that is fair, but if he is the captain he is there. If he is present on the boat then I think he has to take the responsibility as to what goes on in the boat by his crew or anybody else.

**Mr. McKinley:** Maybe to put it more in perspective, Mr. Eglington might be thinking that if the captain was incapacitated, was sick for a month or something, and the owner put on an acting captain, that captain who was incapacitated should not be held responsible. Is that something you were thinking of?

**Mr. Eglington:** I am inclined to think, though, that a court would say that "captain" means the person filling the function of captain rather than the man who is the titular captain. But it was the word "operator" which concerned me, and the department does not seem to have dealt with that particular part of it. They talk about the master of the vessel, and that is what the regulation says.

**Senator Riley:** The "operator" should refer to the person in charge of the operation of the boat, but that should be defined, I would think, because it could be interpreted as referring to the operator of this charter service.

**The Vice-Chairman:** I wonder if we could have our counsel draft up another response to Mr. Kroeger and see if we can get further clarification on these matters.

**Senator Godfrey:** You see, Mr. Kroeger's letter refers to placing the onus on the owner, so he evidently seems to think that the operator is the owner. Now that is unfair, if the owner is back on the shore.

**Mrs. Holt:** Except, is there not a large body of law that, say, in a traffic accident—is this not the same thing—very often the owner of the vehicle is liable for the damages under insurance? Civil onus? Yes, I wondered if it would not be related.

**An hon. Member:** That is provincial, in any event.

**Mr. Eglington:** No, I do not think it would be, Mrs. Holt. This is a criminal offence under a Dominion statute.

**Senator Godfrey:** But if they really mean to get an owner who is back on shore, or something, that he should be responsible for what goes on . . .

**Miss Mayrand:** Also, if a group of sportsmen charter a ship, what kind of control? I know the captain is responsible, but if they decide that although they cannot set their nets there and they do it although it is illegal, to what extent is the captain responsible? I do not know how the fishing expedition works, but . . .

[Translation]

être maintenant leur demander de préciser ce qu'ils entendent par «l'exploitant»

**Le Sénateur Godfrey:** Selon la loi, cette responsabilité est celle du propriétaire ou du capitaine. Cependant si le propriétaire est resté à terre et qu'il a seulement loué son navire, je ne pense pas que ce soit juste pour lui. Quant au capitaine, il est à bord. Ce n'est que si le propriétaire est à bord qu'il est responsable de ce qui se passe sur son navire, que ce soit le fait de son équipage ou d'autres personnes.

**M. McKinley:** Pour bien situer la question, il faut noter que ce que dit M. Eglington c'est que si le capitaine est malade ou empêché d'exercer ses fonctions pour une raison ou pour une autre, et que le propriétaire le remplace temporairement, le capitaine ne peut être tenu responsable. C'est bien ce que vous voulez dire, monsieur Eglington?

**M. Eglington:** Je suis enclin à croire qu'un tribunal considérerait comme capitaine la personne qui assume les fonctions plutôt que la personne qui détient le titre. C'est plutôt le terme «d'exploitant» qui me préoccupe. Le ministère ne semble avoir rien fait à cet égard. Il continue de parler du capitaine du navire au sens où l'entendent les règlements.

**Le Sénateur Riley:** Le terme «d'exploitant» devrait s'appliquer à la personne qui commande le navire; il faudrait définir le terme cependant puisqu'il pourrait s'appliquer à l'exploitant d'un service de louage.

**Le vice-président:** Je me demande si le conseiller du Comité ne pourrait pas rédiger une autre réponse à M. Kroeger et essayer d'obtenir des éclaircissements là-dessus.

**Le sénateur Godfrey:** La lettre de M. Kroeger fait porter le fardeau sur le propriétaire, de sorte que dans son esprit l'exploitant et le propriétaire. C'est tout à fait injuste si le propriétaire est resté à terre.

**Mme Holt:** C'est vrai, mais n'existe-t-il pas une jurisprudence qui veut que, dans le cas d'un accident de la circulation, par exemple, et je sais que ce n'est pas la même chose, ce soit le propriétaire du véhicule très souvent qui soit responsable des dommages pour ce qui est de l'assurance, pour ce qui est de la poursuite au civil? Je me demande si la situation n'est pas semblable ici.

**Une voix:** C'est une question de juridiction provinciale.

**M. Eglington:** Non, je ne crois pas que ce soit le cas, madame Holt. Dans ce cas-ci, il s'agit d'une infraction criminelle selon un loi fédérale.

**Le Sénateur Godfrey:** S'il s'agit de rendre responsable le propriétaire qui est resté à terre . . .

**Mlle Mayrand:** Il faut se demander également ce qui se passe si des pêcheurs sportifs louent un navire. Quelle sorte de contrôle est exercé? Je sais qu'en principe le capitaine est responsable, mais si les pêcheurs décident de jeter leurs filets là où c'est illégal de le faire, dans quelle mesure le capitaine doit-il en assumer le blâme? Je ne sais pas comment les voyage de pêche s'effectuent . . .

## [Texte]

**Senator Godfrey:** I am quite sure the captain would be responsible; he is the boss. I do not think there is any question on that. But if the owner, where he rents a boat, just says, take the boat out, and if they go out and disobey the law, surely the owner who is back on shore has no means of . . .

**Miss Mayrand:** But the regulation is quite clear, it is not the owner.

**Mr. Béchard:** What if something happened to a ship at sea which caused damages, let us say it polluted the water. Who would be sued? The captain or the owner of the ship?

**Senator Godfrey:** The owner would be responsible.

**Mrs. Holt:** But is that not criminal law too? I think there have been cases off the West Coast under international fisheries where they seize a ship and tow it into harbour—criminal—arrested them. I do not know whether it is right or wrong, but the owners of the vessel are held liable, in criminal cases.

**Mr. Eglington:** Seizing the vessel is a sanction for a particular offence; it does not really go to who committed the offence. You see, what concerned them was that the feeds amendment, which the Senate inserted in the Feeds Bill some years ago, and in respect of which a certificate was issued by the Minister of Justice that it was in contravention of the Canadian Bill of Rights, even allowed the person to whom the guilt was to be imputed a let-out, because it read:

—unless he establishes that the offence was committed without his knowledge or consent and that he exercised all due diligence to prevent its commission.

Even with that clause in it, it was said to be in contravention of the Bill of Rights.

Now in this case there is no let-out for the man who was not there at the time or who ordered them not to do it but whose orders were overrun.

**The Vice-Chairman:** Is there any further comment? Then our counsel will follow up on this matter and prepare a letter to Mr. Kroeger. We will have the correspondence printed in the *Minutes*.

• 1215

The next item is SOR/78-218, Pilot Ladder Regulations. There is a letter of Mr. Eglington's dated June 22, 1978, and there is a letter from Mr. Cameron dated July 20, 1978, and it would seem to me that this has been satisfactorily dealt with. Is that right, Mr. Counsel?

**Mr. Eglington:** Yes.

**The Vice-Chairman:** Well, I do not think we need print these two items.

## [Traduction]

**Le Sénateur Godfrey:** Je suis sûr que c'est le capitaine qui serait tenu responsable; c'est lui qui est maître à bord. Il n'y a aucun doute là-dessus. Pour ce qui est du propriétaire, cependant s'il a loué son navire et que les locataires violent la loi, il n'y a aucune façon pour lui, s'il est resté à terre . . .

**Mme Mayrand:** Le règlement est très clair à ce sujet cependant, le propriétaire n'est pas en cause.

**Mr. Béchard:** Qui est responsable si le navire cause des dommages en mer, s'il pollue les eaux, par exemple? Est-ce le capitaine ou le propriétaire?

**Le sénateur Godfrey:** C'est le propriétaire qui est responsable.

**Mme Holt:** N'est-ce pas la même chose dans le droit criminel? Sur la côte ouest, il y a eu des cas où, en vertu des accords internationaux sur les pêches, les autorités ont saisi des navires et les ont toués au port. Les responsables ont été arrêtés en vertu du Code criminel. Je ne sais pas si c'est une bonne chose, mais les propriétaires des navires sont tenus responsables dans les causes criminelles.

**Mr. Eglington:** La saisie d'un navire survient à la suite d'une infraction quelconque; elle n'a pas tellement à voir avec l'attribution de la responsabilité. Ce qui a inquiété les autorités précédemment, dans le cas de l'amendement à la Loi sur les aliments des animaux que le Sénat a voulu apporter il y a quelques années, c'était le fait que ce changement allait à l'encontre de la Déclaration canadienne des droits de la personne. Un certificat émis par le ministre de la Justice en a attesté. On a accepté la décision même si elle constituait une porte de sortie possible pour la personne responsable, même si l'exception suivante était prévue:

... à moins qu'il établisse que l'infraction a été commise sans qu'il le sache ou sans son consentement et qu'il ait agi avec toute la diligence voulue pour l'empêcher.

Même ce libellé a été jugé contraire aux dispositions de la Déclaration des droits.

Dans ce cas-ci, il n'y a pas de porte de sortie pour la personne qui n'est pas là au moment de l'infraction, qui a donné des ordres contraires, mais dont les ordres n'ont pas été respectés.

**Le vice-président:** Y a-t-il d'autres observations? Dans ce cas, le conseiller du Comité peut donner suite à l'affaire et préparer une lettre adressée à M. Kroeger. Les lettres déjà échangées doivent être publiées en annexe au compte rendu.

Le texte suivant est le DORS/78-218, le Règlement sur les échelles de pilote et sur le hissage des pilotes. Il y a à ce titre une lettre de M. Eglington en date du 22 juin 1978 ainsi qu'une réponse de M. Cameron en date du 20 juillet 1978. Je pense que l'affaire a été réglée de façon satisfaisante. Vous êtes bien d'accord, monsieur le conseiller?

**Mr. Eglington:** Oui.

**Le vice-président:** Nous n'annexerons donc pas ces deux documents au compte rendu.

## [Text]

The next one is SOR/77-624, Motor Vehicle Tire Safety Regulations. We have the letter of Mr. Eglington dated May 29, 1978 and some comment following that, considerable comment, as a matter of fact. Then we have the letter of Jean Charron, Assistant Deputy Minister of Co-ordination, Transport Canada, dated December 29, 1978, which appears to deal with all of the material referred to in Mr. Eglington's letter and I wonder do we have comments from some of the members.

May 29, 1978.

S. D. Cameron Esq.,  
Senior Assistant Deputy Minister,  
Department of Transport,  
Transport Canada Bldg.,  
Place de Ville,  
Ottawa.

Re: SOR/77-624, Motor Vehicle Tire Safety Regulations

Dear Mr. Cameron:

The above Regulations were before the Committee on 4th instant. Now that the Proceedings for that day are available I think that in this instance the best manner of proceeding is to enclose a marked copy of those Proceedings 26:32-26:40 and to ask that your Department kindly let the Committee have responses to the items numbered 1, 2, 4, 5, 6, 7 and 8 in the comment before the Committee and printed in the Proceedings. I have corrected in ink the printing error in comment number 2.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

Enc.

**SOR/77-624**  
**MOTOR VEHICLE TIRE SAFETY REGULATIONS**  
Motor Vehicle Tire Safety Act  
P.C. 1977-2113

October 3, 1977

These Regulations are entirely new and made under a skeletal Act, which is also new. The Act provides for a national tire safety mark, its use, the importation of motor vehicle tires, safety standards for tires, the identification of persons who buy tires from manufacturers and the enforcement of standards, for search, seizure, forfeiture and the giving of notice of defects.

The enabling powers are as follows:

## [Translation]

Le texte suivant est le DORS/77-624, le Règlement sur la sécurité des pneus de véhicules automobiles. Il y a à ce sujet une lettre de M. Eglington en date du 29 mai 1978 ainsi que des commentaires d'ailleurs assez nombreux. Il y a aussi une lettre de M. Jean Charron, sous-ministre adjoint à la coordination du ministère des Transports, en date du 29 décembre 1978; cette lettre revient sur tous les sujets abordés dans la lettre de M. Eglington. Je ne sais pas si les membres du Comité ont les observations à faire.

Le 29 mai 1978

Monsieur S. D. Cameron  
Sous-ministre adjoint principal  
Ministère des Transports  
Édifice de Transports Canada  
Place de Ville  
Ottawa

Objet: DORS/77-624, Règlement sur la sécurité des pneus de véhicules automobiles

Monsieur,

Le règlement ci-dessus a été présenté au Comité le 4 courant. Maintenant que les procès-verbaux de cette journée sont disponibles, je crois que dans le cas présent, la meilleure façon de procéder serait de joindre un exemplaire annoté de ces procès-verbaux (26:32 - 26:40) et de demander à votre Ministère de bien vouloir permettre au Comité de connaître les réponses aux questions n° 1, 2, 4, 5, 6, 7 et 8 qui figurent dans les commentaires présentés au Comité et publiés dans les procès-verbaux. J'ai corrigé à la plume les erreurs d'impression dans le commentaire n° 2.

Veuillez agréer, Monsieur Cameron, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Pièce jointe

**DORS/77-624**

**RÈGLEMENT SUR LA SÉCURITÉ DES PNEUS DE VÉHICULES AUTOMOBILES**  
Loi sur la sécurité des pneus de véhicules automobiles  
C.P. 1977-2113

Le 3 octobre 1977

Ce règlement est complètement nouveau et a été élaboré en application d'une loi télématique, elle-même, nouvelle. La loi prévoit l'apposition d'une marque nationale de sécurité relative aux pneus, son utilisation, l'importation des pneus destinés aux véhicules automobiles, les normes de sécurité des pneus, l'identification des personnes qui achètent des pneus chez les fabricants et le respect de ces normes; elle prévoit également des procédures de perquisition, de saisie, de confiscation ainsi que la notification par avis, des défauts.

Les pouvoirs habilitants sont les suivants:

## [Texte]

4. (1) The Governor in Council may make regulations respecting the use of the national tire safety mark and, without restricting the generality of the foregoing may by such regulations

(a) prescribe classes of motor vehicle tires to which the national life safety mark may be applied and the persons who may apply it;

(b) prescribe safety standards for motor vehicle tires of a prescribed class to which such tires shall comply, as a condition of the use of the national tire safety mark in relation to such tires;

(c) prescribe the form and manner in which the national tire safety mark shall be applied to a motor vehicle tire and the place on a motor vehicle tire on which it shall be applied, as a condition of its use in relation to such tire;

(d) require, as a condition of the use of the national tire safety mark in relation to a motor vehicle tire, that in conjunction with the application thereto of the mark there be marked on the tire in the prescribed form and manner and on the prescribed place

(i) the date of manufacture of the tire,

(ii) such identification of the manufacturer of the tire as may be prescribed for that manufacturer by regulation of the Minister, and

(iii) such other information as he may prescribe;

(e) require, as a condition of the use of the national tire safety mark by a manufacturer, that he establish a registration system by which any person who has purchased a motor vehicle tire manufactured by him and who wishes to be identified may be identified; and

(f) prescribe the kind of registration system to be established for the purpose of paragraph (c) and the manner in which it shall be maintained.

(2) No person shall use the national tire safety mark except as authorized by this Act or the regulations.

7. (1) The Governor in Council may make regulations

(a) prescribing safety standards for motor vehicle tires of a prescribed class to which such tires shall comply as a condition of the importation of such tires into Canada;

(b) for prohibiting the importation into Canada of any motor vehicle tire of a class for which safety standards have been prescribed under paragraph (a) unless

(i) the tire

(A) complies with all safety standards applicable thereto and evidence that the tire complies with those standards has been obtained and produced in the prescribed form and manner, or

## [Traduction]

4. (1) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements concernant l'emploi de la marque nationale de sécurité relative aux pneus et, sans restreindre la portée générale de ce qui précède, il peut, par ces règlements,

a) prescrire quelles sont les catégories de pneus de véhicule automobile auxquels peuvent être apposée la marque nationale de sécurité relative aux pneus et quelles sont les personnes qui peuvent l'apposer;

b) prescrire, pour les pneus de véhicule automobile d'une catégorie prescrite, des normes de sécurité auxquelles doivent répondre ces pneus et pour que la marque nationale de sécurité relative aux pneus puisse être employée pour ces pneus;

c) prescrire que la marque nationale de sécurité relative aux pneus doit être apposée sur un pneu de véhicule automobile sous une certaine forme, d'une certaine manière et à un certain endroit du pneu pour qu'elle puisse être employée pour ce pneu;

d) exiger, pour que la marque nationale de sécurité relative aux pneus puisse être employée pour un pneu de véhicule automobile, que, en plus de l'apposition de la marque sur le pneu, soient inscrits sur celui-ci, en la forme, de la manière et à l'endroit prescrits.

(i) la date de fabrication du pneu.

(ii) l'indication permettant d'identifier la fabricant du pneu que le Ministre peut par règlement, prescrire pour celui-ci, et

(iii) toute autre indication qu'il peut prescrire;

e) exiger, pour qu'un fabricant puisse employer la marque nationale de sécurité relative aux pneus, qu'il établisse un système d'enregistrement permettant d'identifier, lorsqu'elle le désire, toute personne qui a acheté un pneu de véhicule automobile qu'il a fabriqué; et

f) prescrire le système d'enregistrement à établir aux fins de l'alinéa e) et la manière de le maintenir.

(2) Nul ne doit employer la marque nationale de sécurité relative aux pneus si ce n'est dans la mesure où l'autorisent la présente loi ou les règlements.

7. (1) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements

a) prescrivant, pour les pneus de véhicule automobile d'une catégorie prescrite, des normes de sécurité auxquelles doivent répondre ces pneus pour pouvoir être importés au Canada;

b) aux fins d'interdire l'importation au Canada de tout pneu de véhicule automobile d'une catégorie pour laquelle des normes de sécurité ont été prescrites en vertu de l'alinéa a), sauf

(i) si le pneu

(A) répond à toutes les normes de sécurité qui lui sont applicables et si la preuve qu'il répond à ces normes a été obtenue et produite en la forme et de la manière prescrite, ou

## [Text]

(B) is to be used in Canada for exhibition, demonstration or other similar purposes only, or by a person entering Canada as a tourist or visitor or passing through Canada to another country or by a resident of Canada, or a person taking up residence in Canada, who has used it outside Canada, and

(ii) the importer establishes a registration system by which any person who has purchased a motor vehicle tire imported by him and who wishes to be identified may be identified; and

(c) prescribing the kind of registration system to be established for the purpose of subparagraph (b)(ii) and the manner in which it shall be maintained.

(2) No person shall import into Canada a motor vehicle tire contrary to any regulation made under this section.

15. The Governor in Council may make regulations

(a) respecting the detention of motor vehicle tires seized under section 13 and for preserving or safeguarding any tires so detained;

(b) respecting the disposition of motor vehicle tires forfeited under section 14;

(c) subject to sections 4 and 7, prescribing or providing for anything that by this Act is to be prescribed or provided for by the regulations; and

(d) generally, for carrying out the purposes and provisions of this Act.

## 1. Section 3 (1)(a) and 3(2)

Section 4(1)(a) of the Act empowers the Governor in Council by regulation to "prescribe . . . the persons who may apply" the national tire safety mark. Yet the combined effect of section 3(1)(a) and 3(2) is to empower the Minister to decide on an ad hoc basis (or perhaps in accordance with some unpublished rule) who may apply the national tire safety mark. The Governor in Council has prescribed no persons or person. He has purported to empower the Minister to do so. Professor Driedger would presumably hold this exercise to be invalid unless some potency were to be attributed to the opening words of section 4(1), introduced by "respecting". But, even if that were so, Parliament has used plain words and the Regulations fail to prescribe any one.

The combined effect of section 3(1)(a) and 3(2) also produces what appears to be an inconsistency because section 3(1)(a) states that ". . . the national tire safety mark . . . shall be applied by a manufacturer authorized by the Minister pursuant to subsection (2)," while section 3(2) goes on to say that "The Minister may authorize a manufacturer or importer to apply the mark to his motor vehicle tires". If an importer may in fact be authorized to apply the safety mark, section 3(1)(a) should reflect the fact, if not, section 3(2) should be corrected accordingly. Section 7 which enables the Governor

## [Translation]

(B) doit être utilisé au Canada aux fins d'exposition, de démonstration ou autres fins analogues seulement, ou par une personne entrant au Canada comme touriste ou visiteur ou passant par le Canada pour se rendre dans un autre pays, ou par un résident du Canada ou une personne établissant sa résidence au Canada, qui l'a utilisé à l'intérieur du Canada, et

(ii) si l'importateur établit un système d'enregistrement permettant d'identifier, lorsqu'elle le désire, toute personne qui a acheté un pneu de véhicule automobile qu'il a importé; et

c) prescrivant le système d'enregistrement à établir aux fins du sous-alinéa b(ii) et la manière de le maintenir.

(2) Nul ne doit importer un pneu de véhicule automobile au Canada en contravention d'un règlement établi en vertu du présent article:

15. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements

a) concernant la rétention des pneus de véhicule automobile saisis en vertu de l'article 13 et en vue de la conservation ou de la protection de tous pneus ainsi retenus;

b) concernant la façon de disposer des pneus de véhicule automobile confisqués en vertu de l'article 14;

c) sous réserve des articles 4 et 7, prescrivant ou prévoyant tout ce qui doit être prescrit ou prévu par les règlements aux termes de la présente loi; et

d) en général, pour la réalisation des objets et l'application des dispositions de la présente loi.

## 1. Alinéa 3(1)a) et paragraphe 3(2)

L'alinéa 4(1)a) de la Loi habilité le gouverneur en conseil par voie de règlement à «prescrire quelles sont les personnes qui peuvent apposer la marque nationale de sécurité». Cependant, les effets combinés de l'alinéa 3(1)a) et du paragraphe 3(2) habilitent le Ministre à décider dans chaque cas (ou peut-être conformément à certains règlements non publiés) qui peut apposer la marque nationale de sécurité relative aux pneus. Le gouverneur en conseil n'a, en effet, prescrit aucune personne ou catégorie de personnes. Il a décidé que cela revenait au ministre. M. Driedger jugerait certainement cette pratique comme nulle et non avenue à moins qu'une certaine force ne soit attribuée aux premiers mots du paragraphe 4(1) introduits par «concernant». Mais, même si tel était le cas, le Parlement a eu recours à des termes clairs et le règlement omet de prescrire à qui ressortit cette attribution.

Les effets combinés de l'alinéa 3(1)a) et du paragraphe 3(2) semblent produire une incohérence car l'alinéa 3(1)a) dit que «La marque est apposée . . . par un fabricant visé au paragraphe (2) alors que le paragraphe 3(2) dit que «Le Ministre peut autoriser *un fabricant ou un importateur* à apposer la marque». Si un importateur peut de fait être autorisé à apposer la marque l'alinéa 3(1)a) devrait refléter ce fait, dans la négative, le paragraphe 3(2) devrait être corrigé en conséquence. L'article 7 qui habilité le gouverneur en conseil à établir des règlements sous trois titres de pouvoir relatifs à

**[Texte]**

in Council to make regulations under three heads of power related to the importation of tire, does not mention the use of the national safety mark. The Department should be asked if importers are in fact authorized by these Regulations to apply the national safety mark to their imported tires, and in the affirmative, if the Department relies on the power of the Governor in Council in section 4(1)(a) ("to prescribe . . . the persons who may apply . . . the mark) to do so.

**Section 6(a) and (c)**

The establishment and maintenance of records of tests and of lists of symbols and tire sizes, and the submission of lists to the Director of Road Safety are not attributable to any head of power in section 4 or section 7 of the Act. The registration system referred to in section 6(b) of the Regulations and sections 4(1)(e) and 7(1)(b)(ii) of the Act is confined to the identification of purchasers of tires. Consequently, neither section 4(1)(f) nor section 7(1)(c) can be relied on to support regulations which require the collection and transmittal of information not directed to the identification of customers.

There is no provision in the Motor Vehicle Tire Safety Act like that recently introduced into the Motor Vehicle Safety Act by 25-26 Eliz. II, cap. 19, section 2:

"The Governor in Council . . . may by such regulations . . .

(e) require as a condition of the use of any national safety mark in relation to a motor vehicle, that there be established and maintained in the prescribed form and manner records that show that the motor vehicle and its components comply with all safety standards applicable thereto."

The general power in section 15(d) of the Motor Vehicle Tire Safety Act can not be used to support regulations on a subject separate and distinct from those mentioned in the enumerated enabling powers.

**3. Section 7(2)**

This provision is presumably covered by section 7(1)(b)(i) of the Act—"and evidence that the tire complies with those standards has been obtained and produced in the prescribed form and manner"—coupled with section 15(c).

**4. Section 9**

The section of the Act covering "Notice of Defect" is section 8, which reads as follows:

8. (1) Every person who, being a manufacturer or importer of a motor vehicle tire of a class for which safety standards have been prescribed under section 4 or 7, fails to give notice as provided in subsection (2) of any defect in the construction, design or functioning of that tire that affects or is likely to affect the safe operation of any motor vehicle on which it is used and of which he is aware, to

**[Traduction]**

l'importation de pneus ne mentionne pas l'emploi de la marque nationale de sécurité. On devrait demander au ministère si les importateurs sont effectivement autorisés à apposer la marque et dans l'affirmative si le Ministère se fonde sur le pouvoir du gouverneur en conseil en vertu de l'alinéa 4(1)a) de la Loi (de prescrire . . . qu'elles sont les personnes qui peuvent l'apposer) pour ce faire.

**2. Paragraphes 6a) et c)**

La constitution et la tenue de dossiers relatifs aux essais, celles des listes de symboles et de dimensions des pneus ainsi que la soumission de listes au directeur de la Sécurité routière ne se fondent sur aucun pouvoir figurant à l'article 4 ou à l'article 7 de la loi. Les dispositions sur le système d'enregistrement visé au paragraphe 6b) du règlement, à l'alinéa 4(1)e) et au sous-alinéa 7(1)b)(ii) de la Loi ne prévoient que l'identification des acheteurs de pneus. Conséquemment, on ne peut se fonder sur les alinéas 4(1)f) ou 7(1)c) pour appuyer le règlement qui exige l'obtention et la transmission de renseignements non directement associés à l'identification des clients.

Il n'y a aucune disposition dans la Loi sur la sécurité des pneus de véhicule automobile analogue à celle qui a été introduite récemment dans la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles par l'art. 2, C.19. 25-26 Elizabeth II:

"Le gouverneur en conseil—peut,—par ces règlements,

e) exiger, préalablement à l'emploi d'une marque nationale de sécurité pour un véhicule automobile, que soient constitués et tenus, selon les modalités prescrites, des dossiers prouvant que le véhicule et ses pièces répondent à toutes les normes de sécurité applicables.»

Le pouvoir général, au paragraphe 15d) de la Loi sur la sécurité des pneus de véhicule automobile ne peut être invoqué pour appuyer un règlement portant sur un sujet différent et distinct de ceux mentionnés dans les pouvoirs habilitants susmentionnés.

**3. Paragraphe 7(2)**

Cette disposition est certainement visée par l'alinéa 7(1)b)(i) de la loi—«et si la preuve qu'il (le pneu) répond à ces normes a été obtenue et produite en la forme et de la manière prescrites»—conjointement avec le paragraphe 15c).

**4. Article 9**

L'article 8 de la Loi porte sur «l'avis des défauts, le voici:

8. (1) Comment une infraction toute personne qui, étant fabricant ou importateur d'un pneu de véhicule automobile d'une catégorie pour laquelle des normes de sécurité ont été prescrites en vertu de l'article 4 ou de l'article 7, omet de donner de la manière prévue au paragraphe (2) un avis de tout défaut de construction, de conception ou de fonctionnement de ce pneu qui nuit ou risque de nuire à la sécurité de

[Text]

(a) any person who has obtained, for the purpose of sale or resale, a tire manufactured or imported by him,  
 (b) any purchaser of that tire of whom the manufacturer or importer of that tire has a record, and  
 (c) the Minister,  
 is guilty of an offence.

(2) The notice mentioned in subsection (1) shall

- (a) be given by certified mail or in such other manner as may be prescribed; and
- (b) contain a description of the defect, an evaluation of the safety risk related to that defect and a statement of the action to be taken to eliminate it.

(3) Forthwith upon receiving any notice mentioned in subsection (1), the Minister shall forward full particulars thereof to the minister or other similar officer responsible for motor vehicle administration in each province.

It is apparent that the only rule making power conferred (in conjunction with section 15(c)) is found in section 8(2)(a)—“or in such other manner as may be prescribed”. Nothing in sections 4 or 7 extends to “Defect Information”.

Again there is no equivalent in the Motor Vehicle Tire Safety Act to the new provisions added to section 8 of the Motor Vehicle Safety Act by 25-26 Eliz. II, cap. 19, section 3(3), to the following effect:

“(4) Every manufacturer, distributor or importer who gives a notice mentioned in subsection (1) to the Minister shall submit to the Minister in the prescribed form and manner quarterly reports containing prescribed information relating to the defect.

(5) Unless the Minister otherwise directs, the quarterly reports referred to in subsection (4) shall be submitted to the Minister for a period of two years from the date of the notice mentioned in subsection (1).”

The insertion of the phrase “as a condition of the use of the national tire safety mark” in line 4 of section 9(1) of the Regulations may indicate that there is thought to be, under the Act, a general power to prescribe conditions for the use of the national tire safety mark. (This would seem to be reflected in section 3(2) of the Regulations, too, although that provision is directly referable to section 4(1)(b) of the Act.) The existence of such a general power would have to be supported by relying on the opening words of section 4(1) of the Act: “respecting the use to the national tire safety mark”. However, section 4(1) consists of a specific enumeration of powers, dealing with particular and discrete matters. It is the enumeration of powers that is important not the introductory formulae (See *Paull v. Munday* and commentary on Professor Driedger's first letter.) Moreover, each of the particular powers in section 4(1) is qualified by the words “as a condition of the use of the national tire safety mark”. These words would be unnecessary

[Translation]

fonctionnement de tout véhicule automobile et dont elle a connaissance.

- a) à tout vendeur ou revendeur d'un pneu qu'elle a fabriqué ou importé;
- b) à tout acheteur de ce pneu dont le nom figure dans les dossiers du fabricant ou de l'importateur du pneu; et
- c) au Ministre

(2) L'avis mentionné au paragraphe (1) doit

- a) être donné par courrier certifié et affranchi ou de toute autre manière prescrites; et
- b) décrire le défaut, évaluer le risque que ce défaut présente pour la sécurité et indiquer les mesures à prendre pour le supprimer.

(3) Dès réception d'un avis mentionné au paragraphe (1), le Ministre doit en fournir tous les détails au ministre ou autre personne de rang équivalent dont relève l'administration relative aux véhicules automobiles dans chaque province.

Il est manifeste que le seul pouvoir de réglementation conféré (conjointement avec le paragraphe 15c)) se trouve à l'alinéa 8(2)a—“ou de toute autre manière prescrite”. Aucune disposition des articles 4 et 7 n'a trait à la «déclaration de défaut de construction».

Ici encore il n'y a aucune disposition dans la Loi sur la sécurité des pneus de véhicule automobile équivalente aux nouvelles dispositions ajoutées à l'article 8 de la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles, aux termes de l'art. 3(3), C. 19, 25-26 Elizabeth II, stipulant que:

“(4) Les fabricants, distributeurs ou importateurs qui donnent au Ministre l'avis mentionné au paragraphe (1) doivent lui présenter tous les trimestres, selon les modalités prescrites, un rapport contenant des renseignements relatifs au défaut.

(5) Les rapports trimestriels visés au paragraphe (4) sont présentés, sauf décision à l'effet contraire du Ministre, durant les deux ans suivant la date de l'avis visé au paragraphe (1).

A la première ligne de l'article 9(1) du règlement, l'insertion de la phrase, «Pour que la marque puisse être apposée» semble indiquer qu'on a pensé à un pouvoir général qui, en vertu de la loi, permettrait de définir les conditions d'utilisation de la marque nationale de sécurité relative aux pneus. (C'est ce que laisse supposer également le paragraphe 3(2) du règlement, même si cette disposition se réfère directement à l'alinéa 4(1)b) de la Loi). L'existence d'un tel pouvoir général semble être renforcée par les mots figurant en tête du paragraphe 4(1) de la Loi: «concernant l'emploi de la marque nationale de sécurité relative aux pneus». Toutefois, le paragraphe 4(1) ne fait qu'énumérer certains pouvoirs particuliers portant sur certaines questions particulières. C'est l'énumération des pouvoirs qui est importante et non la formule d'introduction (Voir l'affaire *Paull Munday* ainsi que les commentaires sur la première lettre de M. Driedger). De plus, chacun des pouvoirs particuliers visés au paragraphe 4(1) est assorti des mots «pour

**[Texte]**

if there were a general power to prescribe conditions of use of the national tire safety mark.

Consequently, the only part of section 9 which can be regarded as being intra vires is subsection (4). To the extent that the balance of the section attempts to expand upon section 8 of the Act, it is ultra vires.

**5. Section 12**

There is no power in section 15 of the Act to make regulations "respecting the seizure of motor vehicle tires", which may or may not extend to keeping records of seizures. It may well be that requiring an inspector to make a file and report would come under section 15(d) of the Act. Further, paragraphs (c) — (e) of subsection (1) of section 12 may well be regarded as relating to detention. But there seems to be no warrant whatever for the obligation purportedly placed by section 12(2) on the owner of a seized tire to sign the inspector's report. Nothing in section 12 of the Act, upon which section 15(c) or (d) might operate, extends so far.

**[Traduction]**

que la marque nationale de sécurité relative aux pneus puisse être employée pour ces pneus». Ces mots seraient superflus s'il existait un pouvoir général de prescrire les conditions d'utilisation de la marque.

Par conséquent, la seule partie de l'article 9 qui puisse être considérée comme intra vires est le paragraphe (4). Dans la mesure où le reste de l'article empiète sur les dispositions de l'article 8 de la Loi, il est ultra vires.

**5. Article 12**

L'article 15 de la Loi ne contient aucun pouvoir de réglementation «concernant la saisie de pneus de véhicules automobiles», qui permette d'exiger ou non la tenue des dossiers des saisies. Il se peut que si l'on demande à un inspecteur d'ouvrir un dossier et d'établir un rapport, cela relève du paragraphe 15d) de la Loi. De plus, les alinéas 12(1)c) et e) peuvent être considérés comme ayant trait à la rétention. Cependant, il semble qu'il n'y ait aucun pouvoir obligeant le propriétaire à signer le rapport de l'inspecteur, obligation qui serait visée au paragraphe 12(2). Aucune disposition de l'article 12 de la Loi sur laquelle pourraient se fonder les alinéas 15c) ou d) ne va aussi loin.

12. (1) Nul ne doit faire obstacle à un inspecteur dans l'exercice des devoirs ou fonctions que lui confère la présente loi.

(2) Nul ne doit faire sciemment, oralement ou par écrit, de déclaration fausse ou trompeuse à un inspecteur dans l'exercice des devoirs ou fonctions que lui confèrent la présente loi ou les règlements.

(3) Sauf avec l'autorisation d'un inspecteur, nul ne doit enlever du lieu où il se trouve, modifier ou toucher de quelque façon un pneu de véhicule automobile saisi en vertu de la présente loi par un inspecteur.

**6. Section 13(c)(ii)**

The enabling power in section 15(a) is one to make regulations respecting detention and for preserving or safeguarding detained tires. In reliance on the power, the rule is made that the inspector may permit a seized tire to be "detained" in the care and control of the person from whom it was seized, but on "such terms and conditions as the inspector may require". The inspector, therefore, has been entrusted with an unregulated discretion to allow detention by an interested party and an unfettered discretion to impose terms and conditions in each case of such detention. If a general set of such terms and conditions will habitually be imposed, they should be set out in the regulations. At the very least, the matters to which the terms and conditions relate should be specified, for only the vague "preserving or safeguarding" can be implied from the Act. But, if the terms and conditions are to vary from case to case, then a power to make a law on the matter of detention and the preserving and safeguarding of tires has been turned into an occasional and ad hoc exercise of arbitrary power on the part of the inspector, who is governed by no rules or standards made by the Governor in Council.

**6. Alinéa 13c)(ii)**

Le pouvoir habilitant du paragraphe 15a) permet d'édicter un règlement concernant la rétention, la conservation et la protection des pneus qui ont été saisis. Se fondant sur ce pouvoir, le règlement prévoit que l'inspecteur peut autoriser qu'un pneu retenu soit confié à la personne à laquelle il a été saisi mais «selon les modalités que peut prescrire l'inspecteur». L'inspecteur dispose donc d'un pouvoir discrétionnaire non réglementé pour autoriser la rétention par une partie intéressée, et un pouvoir discrétionnaire illimité, pour imposer, dans chaque cas, des modalités de rétention. Si un ensemble de modalités doit être imposé, il faudrait l'incorporer au règlement. A tout le moins, les questions auxquelles touchent ces modalités devraient être mentionnées, car la Loi ne mentionne que «la conservation et la protection», ce qui est très vague. Cependant, si les modalités doivent varier d'un cas à l'autre, le pouvoir de légiférer sur la question de la rétention, de la conservation et de la protection des pneus, revient dans chaque cas à l'exercice d'un pouvoir arbitraire de la part de l'inspecteur qui n'est soumis à aucune règle ou norme prescrite par le gouverneur en conseil.

## [Text]

## 7. Section 15

This section is clearly meant to impose some check on abuses which may arise from the use of section 13(c), 13(c)(ii) in particular. However, it does not seem to be a matter which is in respect of detention or of safeguarding or preserving.

Rather it relates to a separate topic—incrimination. There is no suggestion in section 12 of the Act that an inspector has the power to require anyone to say anything. If a peace officer can not do so, section 12(1) or 12(2) can hardly be taken to imply that an inspector can require statements.

## 8. Section 16(3)

Section 15(b) of the Act gives power to the Governor in Council, to make regulations respecting disposition of forfeited motor vehicle tires. Yet section 16(3) of the Regulations gives to the Minister the power, unfettered by standards, to govern disposition, of a class of tires which section 16(1)(a) must be construed as giving the Minister power to determine in the first place. The Minister may determine that his Department shall retain all tires for the purposes of experimentation or research, but then determine that any one or more of those tires may be disposed of as he sees fit. What was a rule-making power in the Governor in Council has become a personal and uncontrolled discretion of the Minister, who might give the forfeited tires to his nephew.

December 29, 1978

Mr. G. C. Eglinton,  
Standing Joint Committee of the Senate  
and of the House of Commons on  
Regulations and Other Statutory Instruments,  
c/o The Senate,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A4

Dear Mr. Eglinton:

This is in reply to your letter of May 29, 1978 to Mr. S. D. Cameron concerning questions posed by the Standing Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on Regulations and Other Statutory Instruments regarding SOR/77-624, *Motor Vehicle Tire Safety Regulations*.

Firstly, the general comment should be made that the *Motor Vehicle Tire Safety Act* indeed should have included amendments similar to those incorporated in the *Motor Vehicle Safety Act*. Unfortunately, the amendments to the *Motor Vehicle Tire Safety Act* were adopted one year after the *Motor Vehicle Tire Safety Act* and some six months before the *Tire Safety Act* was proclaimed. Consequently, the *Tire Safety Act* was not amended to reflect these improvements. Amendments to the *Motor Vehicle Tire Safety Act* will be prepared after experience is gained with the provisions of the Act and Regulations.

## [Translation]

## Article 15

Cet article a, de toute évidence, pour effet d'imposer un certain contrôle aux abus qui pourraient survenir quant à l'utilisation du paragraphe 13c) et de l'alinéa 13c)(ii) en particulier. Toutefois, il ne semble pas se rapporter à la rétention, à la conservation et à la protection.

Cet article se rapporte plutôt à un sujet distinct—l'incrimination. En effet, l'article 12 de la Loi ne donne pas à penser que l'inspecteur a le droit d'obliger quiconque à dire quoi que ce soit. Si un agent de la paix ne peut le faire, il est difficile de recourir aux paragraphes 12(1) et 12(2) pour leur faire dire que l'inspecteur peut exiger certaines déclarations.

## 8. Paragraphe 16(3)

Le paragraphe 15b) de la Loi habilite le gouverneur en conseil à édicter des règlements concernant la disposition des pneus de véhicules à moteur qui ont été confisqués. Selon le paragraphe 16(3) du règlement, le Ministre peut ordonner la disposition d'une catégorie de pneus, et selon le paragraphe 16(1), il dispose d'un choix. Choix de déterminer si son ministère conservera tous les pneus à des fins d'expérimentation ou de recherche; il doit déterminer ensuite s'il disposera à son gré d'un ou de plusieurs de ces pneus. Ce qui était un pouvoir de réglementation du gouverneur en conseil est devenu un pouvoir discrétionnaire personnel illimité du ministre qui pourrait aller jusqu'à donner les pneus confisqués à qui bon lui semblerait.

Le 29 décembre 1978

Monsieur G. C. Eglinton  
Comité mixte permanent du Sénat et  
de la Chambre des communes sur les  
règlements et autres textes réglementaires  
Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 29 mai 1978 adressée à M. S. D. Cameron concernant les questions posées par le Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes sur les règlements et autres textes réglementaires au sujet du DORS/77-624, *Règlement sur la sécurité des pneus de véhicules automobiles*.

D'abord, la Loi sur la sécurité des pneus de véhicules automobiles aurait dû en fait inclure des amendements semblables à ceux qui ont été incorporés à la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles. Malheureusement, les amendements apportés à la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles ont été adoptés un an après l'adoption de cette loi et environ six mois avant la proclamation de la Loi sur la sécurité des pneus des véhicules automobiles. Par conséquent, cette dernière n'a pas été amendée pour tenir compte de ces améliorations. Les amendements à la Loi sur la sécurité des pneus des véhicules automobiles seront rédigés après qu'il aura été possible de vérifier la justesse des dispositions de la loi et des règlements.

## [Texte]

The wording of section 3 was based on section 3 of the *Motor Vehicle Safety Regulations*, whereby the Minister may authorize persons to affix the national safety mark. There is no inconsistency between sections 3(1)(a) and 3(2) because only a tire manufacturer can physically apply the national tire safety mark. However, since the department deals only with local representatives of overseas manufacturers, both importers and (domestic) manufacturers are cited in 3(2). Importers may seek authorization to apply the safety mark, but are in fact discouraged from doing so since the national tire safety mark is a device to control interprovincial trade, not importation.

Section 6 of the *Motor Vehicle Tire Safety Regulations* which deals with the establishment and keeping of records is in fact based on efforts to give a sufficiently broad interpretation to the Act itself to provide for the compilation of records. The Committee is correct in stating that the Act should be amended if the intention to provide for the keeping of records is to be made clear. This was included in the items amended in the Motor Vehicle Safety Act and will be considered in future amendments of the Tire Safety Act.

Section 9 deals with notice of defects and here again the Regulations suffered from the problem that the Tire Safety Act was not amended to contain provisions which have now been added to section 8 of the *Motor Vehicle Safety Act*.

Section 12 of the Regulations is based primarily on section 15(d) of the Act which provides that the Governor in Council may make regulations generally for carrying out the purposes and provisions of that Act. If this is not considered to be proper authority for section 12 of the Regulations then a more specific amendment to section 15 would be required. A similar authority and regulation exists in the Motor Vehicle Safety Act and Regulations, which may also need further review.

The comments of the Committee respecting section 13 of the Regulations and section 15(a) of the Act, are an expression of philosophy. The Committee seems to be suggesting that in order to prevent the exercise of arbitrary power on the part of the inspector, the Regulations should be reworded in order that ambiguity is eliminated. It may be advisable to consider whether the Act itself should be amended to eliminate the phrase "preserving or safeguarding" and more explicit wording substituted therefor. In actual practice the power of seizure has only been used once for the Motor Vehicle Safety Act, and is expected to be used only rarely for motor vehicle tires.

The comments of the Committee in respect of section 16(3) appear to imply that the Committee is in favour of imposing a detailed set of regulations respecting the disposal of tires within the care and control of the Department of Transport. The Department has considered such detail to be unnecessary, particularly since exercise of this authority is expected to be very limited.

## [Traduction]

Les termes de l'article 3 ont été fondés sur ceux de l'article 3 des Règlements sur la sécurité des véhicules automobiles selon lesquels le ministre peut autoriser une personne à apposer la marque nationale de sécurité. Il n'existe aucun déséquilibre entre les paragraphes 3(1)a) et 3(2) parce que seul un fabricant de pneus peut effectivement apposer la marque nationale de sécurité sur les pneus. Cependant, comme le Ministère ne traite qu'avec des représentants au Canada de fabricants étrangers, les importateurs et les fabricants nationaux sont inclus dans le paragraphe 3(2). Les importateurs peuvent demander l'autorisation d'apposer la marque de sécurité, mais en fait on ne les incite pas à le faire puisque la marque nationale de sécurité sur les pneus n'est qu'un mécanisme visant à contrôler le commerce interprovincial et non les importations.

L'article 6 du *Règlement sur la sécurité des pneus de véhicules automobiles* qui porte sur la création et la tenue des dossiers s'efforce en fait d'assurer une interprétation suffisamment large de la loi elle-même pour permettre la compilation des dossiers. Le Comité a raison de dire que la Loi devrait être modifiée, si l'on veut préciser l'intention de prévoir la tenue de ces dossiers. Cela faisait déjà partie des éléments modifiés de la Loi sur la sécurité des véhicules automobiles et on en tiendra donc compte dans les modifications à venir de la Loi sur la sécurité des pneus de véhicules automobiles.

L'article 9 traite de l'avis de défauts. Une fois de plus, la Loi sur la sécurité des pneus n'a pas été modifiée pour inclure les dispositions ajoutées à l'article 8 de la *Loi sur la sécurité des véhicules automobiles* et le règlement en souffre.

L'article 12 du Règlement se fonde principalement sur le paragraphe 15(d) de la Loi qui stipule que le gouverneur en conseil peut émettre un règlement pour appliquer l'intention et les dispositions de la Loi. Si l'on juge que le pouvoir conféré par l'article 12 n'est pas suffisant, il faudrait alors apporter une modification plus précise à l'article 15. La loi et le Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles contiennent le même genre de pouvoir et de règles qui peuvent d'ailleurs également nécessiter un autre examen.

Par ses commentaires sur l'article 13 du Règlement et sur le paragraphe 15(a) de la Loi, le Comité cherche à exprimer sa politique. Il est d'avis que pour empêcher l'inspecteur d'exercer un pouvoir arbitraire, on devrait reformuler le Règlement de manière à supprimer toute ambiguïté. On devrait peut-être envisager de modifier la Loi elle-même, afin de remplacer l'expression «conservation ou de la protection» par un libellé plus explicite. Dans la pratique, le pouvoir de saisie n'a été exercé qu'une fois aux termes de la loi sur la sécurité des véhicules automobiles et devrait n'être utilisé que rarement pour ce qui est des pneus de véhicules automobiles.

Les remarques du Comité concernant le paragraphe 16(3) semblent laisser entendre qu'il est en faveur de l'application d'un ensemble de règles détaillées concernant l'élimination des pneus qui se trouvent sous le contrôle du ministère des Transports. Ce dernier l'avait jugé inutile, particulièrement compte tenu du fait que l'exercice de ce pouvoir devrait être très limité.

## [Text]

The comments of the Committee are certainly constructive in that they confirm the need to amend the *Motor Vehicle Tire Safety Act* in the same manner the *Motor Vehicle Safety Act* was amended. On the other hand, the Committee seems to wish to eliminate any possibility that the Minister could have general powers under the Act or Regulations. Whether it is wise to impose such rigid requirements on the Minister and whether it is wise to give the Act such a narrow interpretation that effectively limits the subjects which can be covered by Regulation is a matter which should be examined more fully with the Department of Justice and the Privy Council Office.

The questions raised by the Committee will be included in our further review with the Department of Justice and the Privy Council Office of possible further amendments to both the Motor Vehicle Tire Safety Act and Regulations and the Motor Vehicle Safety Act, and related Regulations.

Yours sincerely,

Jean Charron  
Assistant Deputy Minister,  
Coordination

**Senator Godfrey:** Well, on December 29 in the last paragraph he seems to contradict himself. On the first page of his letter he says:

Only a tire manufacturer can physically apply the national tire safety marks.

And then . . . God, he does not pause for breath, but two sentences later he says:

Importers may seek authorization to apply the safety mark.

How can importers . . .

**Mr. Eglington:** But they are discouraged.

**Senator Godfrey:** But he says that only manufacturers can actually physically do it, so what the hell . . .

**The Vice-Chairman:** Well, is Counsel satisfied with that? I had the same query myself.

**Mr. Eglington:** Well, there is that inconsistency, but throughout the letter there is, in fact, the acknowledgement that various sections the Committee queried are ultra vires and that the act needs to be changed, so I think . . .

**Senator Godfrey:** Yes.

**Mr. Eglington:** . . . all that the Committee could do is to tell them to hurry up in their consultations with the Justice Department.

**The Vice-Chairman:** Well, we can assume that these amendments will be attended to.

**Mr. Eglington:** Well, I am not so sure that we can . . .

**The Vice-Chairman:** I got the impression in reading the letter that there would be favourable consideration to making specific amendments with regard to these matters.

## [Translation]

Toutefois, les remarques du Comité sont certes constructives en ce qu'elles confirment la nécessité de modifier la *Loi sur la sécurité des pneus de véhicules automobiles* de la même manière que la *Loi sur la sécurité des véhicules automobiles*. Par ailleurs, le comité semble vouloir éliminer toute possibilité pour le ministre d'avoir des pouvoirs généraux aux termes de la Loi ou du Règlement. Qu'il soit judicieux d'imposer de telles exigences au ministre et de donner à la Loi une interprétation si étroite qui limite en fait les domaines pouvant être couverts par Règlement, est une chose que l'on devrait examiner d'une manière plus approfondie avec le ministère de la Justice et le bureau du Conseil privé.

Nous ajouterons les questions soulevées par le Comité à l'analyse ultérieure que nous ferons de concert avec le ministère de la Justice et le bureau du Conseil privé, de la Loi et du Règlement sur la sécurité des pneus de véhicules automobiles et de la Loi et règles connexes sur la sécurité des véhicules automobiles pour déterminer si nous pouvons y ajouter d'autres modifications.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le sous-ministre adjoint  
coordination  
Jean Charron

**Le sénateur Godfrey:** Dans la lettre du 29 décembre, au dernier paragraphe, il semble y avoir contradiction. A la première page, on peut lire ce qui suit:

Seul un fabricant de pneus peut effectivement apposer la marque nationale de sécurité sur les pneus.

Du même souffle, l'auteur ajoute:

Les importateurs peuvent demander l'autorisation d'apposer la marque de sécurité.

Comment les importateurs . . .

**M. Eglington:** Mais ils ne sont pas encouragés à le faire.

**Le sénateur Godfrey:** L'auteur signale plus avant que seuls les fabricants de pneus peuvent effectivement apposer la marque nationale de sécurité, alors qu'en est-il?

**Le vice-président:** Le conseiller est-il satisfait de l'explication? Je me suis moi-même posé la question.

**M. Eglington:** Cette contradiction existe en effet, mais tout au long de la lettre l'auteur reconnaît que divers articles signalés par le Comité sont *ultra vires* et que la Loi doit être modifiée, de sorte que . . .

**Le sénateur Godfrey:** Oui.

**M. Eglington:** . . . tout ce que le Comité peut faire, c'est demander au ministère qu'il avance le plus rapidement possible dans ses consultations avec le ministère de la Justice.

**Le vice-président:** Nous pouvons supposer que ces amendements seront apportés.

**M. Eglington:** Je ne sais pas si nous pouvons le supposer . . .

**Le vice-président:** J'ai cru comprendre d'après la lettre qu'on voyait d'un bon œil des amendements précis relativement à ces divers points.

## [Texte]

**Mr. Eglington:** But in the meantime these provisions which seem to be clearly ultra vires still stand and it is going to be some considerable time, I would imagine, before any amendments to the Motor Vehicle Tire Safety Act can be dealt with.

**Mme Mayrand:** Not only that, they seem to say that since it took them so long to put the (inaudible) together and adjust the regulations, that it would take them as long and they will wait to have more information about the tire safety.

**Senator Godfrey:** It took them seven months to reply to our letter. We will have to make a comment about that. I mean, it was written on May 29 and they replied on December 29.

**The Vice-Chairman:** Well, he says on page 3 of his letter that it is a matter that should be examined more fully by the Department of Justice and the Privy Council Office, so I suppose we could draw attention to that and suggest that be considered. And also I wonder if our Counsel would care to comment on the last paragraph of Mr. Charron's letter.

**Mr. Eglington:** Well, Mr. Vice-Chairman, the issue is simply, I think, whether they will hurry up and put into the Tire Act the amendments that have already been put in the Vehicle Safety Act, and there is not much point talking about whether the Committee objects to the Minister's having general powers or not if he does not have the same powers under the Vehicle Safety Act.

**The Vice-Chairman:** Well, then we should be making the recommendation that the amendments be made.

Any further questions?

I think we wanted to print Mr. Eglington's letter and the comments and also the response received from Mr. Charron.

And now we have SOR/78-63, 77-723—Income Tax Regulations, amendments, and we have Mr. Eglington's letter of May 17, 1978 and the response by Bruce A. MacDonald from Revenue Canada, the Deputy Minister, dated May 31, 1978. We also have the letter of H. W. A. Robinson, Acting Director, Regulations Division, Revenue Canada, Taxation, dated August 17, 1978. These letters could be placed in the *Minutes*. Do we have any question with regard to the explanations given?

May 17, 1978  
 J. S. Hodgson, Esq.,  
 Deputy Minister,  
 National Revenue, Taxation,  
 "A" Building,  
 125 Elgin Street,  
 OTTAWA.

Re: SOR's/78-63, 77-723, Income Tax Regulations,  
 amendments

Dear Mr. Hodgson:

The Committee considered the above amendments on 4th instant when it noted that the substantive changes effected by

## [Traduction]

**M. Eglington:** Entre temps, ces dispositions, qui semblent clairement *ultra vires*, continuent de s'appliquer. Il faudra beaucoup de temps, je suppose, avant que les amendements à la Loi sur la sécurité des pneus automobiles soient apportés.

**Mme Mayrand:** Ce n'est pas tout. On semble indiquer qu'il a fallu tellement de temps pour inaudible et revoir les règlements, que le même délai sera nécessaire maintenant et qu'il faudra attendre d'avoir plus de renseignements sur la sécurité des pneus.

**Le sénateur Godfrey:** Il a fallu au Ministère sept mois pour répondre à la lettre. Nous devons réagir. La lettre du conseiller a été écrite le 29 mai. La réponse est en date du 29 décembre.

**Le vice-président:** On indique à la page 3 de la réponse que la question doit être examinée plus à fond par le ministère de la Justice et le bureau du Conseil privé. Je suppose que nous pouvons attirer l'attention des autorités là-dessus. Par ailleurs, je me demande si le conseiller du Comité a des observations à faire au sujet du dernier paragraphe de cette lettre de M. Charron.

**Mr. Eglington:** Il s'agit tout simplement de savoir, monsieur le vice-président, si le Ministère se hâtera et apportera les amendements déjà insérés à la Loi sur la sécurité des véhicules à la Loi sur la sécurité des pneus. Le Comité est mal placé pour dire qu'il s'oppose aux pouvoirs généraux du ministre si, dans ce cas, ce dernier n'a pas les mêmes pouvoirs aux termes de la Loi sur la sécurité des véhicules.

**Le vice-président:** Nous recommandons donc que les amendements nécessaires soient apportés.

D'autres questions?

Nous voudrons sûrement annexer au compte rendu la lettre et les commentaires de M. Eglington ainsi que la réponse de M. Charron.

Nous passons aux DORS/78-63, 77-723, Règlements de l'impôt sur le revenu, modification. Il y a une lettre de M. Eglington en date du 17 mai 1978 ainsi qu'une réponse de M. Bruce A. MacDonald, sous-ministre, Revenu Canada, en date du 31 mai 1978. Il y a également une lettre de M. H. W. A. Robinson, directeur intérimaire, Division des Règlements, Revenu Canada, Impôt, en date du 17 août 1978. Ces lettres peuvent être annexées au compte rendu. Y a-t-il des questions au sujet des explications qui sont données?

Le 17 mai 1978  
 Monsieur J. S. Hodgson  
 Sous-ministre  
 Revenu Canada, Impôt  
 Immeuble A  
 125, rue Elgin  
 OTTAWA

OBJET: DORS/78-63 et 77-723, Règlements de l'impôt sur le revenu—Modification

Monsieur,

Le Comité a étudié les modifications ci-dessus le 4 courant lorsqu'il a constaté que les importants changements qu'elles

## [Text]

each amendment were purportedly made effective at dates before the amending Orders in Council were passed.

The Committee considered Section 221(2) of the Income Tax Act and, after comparing it with Section 35(2) of the Anti Dumping Act and Section 90(5) of the Unemployment Insurance Act, concluded that Section 221(2) does not permit the giving of effect to amendments to the Income Tax Regulations at dates earlier than the making of such amendments. The Committee considered further that Section 221(2) does not touch on, far less rebut, the presumption against retroactive effect of enactments. Section 221(2) sets a tougher rule than that observed in the general law, and that rule is that no regulation shall have effect before publication. The Section then provides for that rule to be relaxed in certain cases. But such relaxation does not extend to the presumption against retroactive effect and carry the effect of the regulation back to a date before it is made.

The Committee appreciates that certain sections of the Income Tax Act themselves contemplate the making of retroactive regulations, for example, Section 159(7) as illustrated in *Agnew Estate v. The Queen* (1976) 76 D.T.C. 6277.

The Committee also appreciates that reliance has been placed on Section 221(2) for many years and I am instructed to enquire how and why that section, or any other provision of the Act, is constructed as permitting a regulation to have effect prior to its making.

Yours sincerely,

G. C. Eglinton.

May 31, 1978

Mr. G. C. Eglinton, Counsel,  
Standing Joint Committee of  
the Senate and the  
House of Commons on  
Regulations and Other  
Statutory Instruments,  
The Senate,  
Ottawa, Ontario,  
K1A 0A4.

Re: SOR's/78-63 and 77-723—Income Tax Regulations, Amendments

Dear Mr. Eglinton:

This is in reply to your letter of May 17 regarding the Committee's concern that substantive changes effected by the above amendments were purportedly made effective at dates before the amending Orders in Council were passed.

Proposed amendments to the Income Tax Regulations are submitted by the Department of National Revenue, Taxation or the Department of Finance to the Department of Justice for

## [Translation]

apportaient étaient prétendument entrés en vigueur avant l'émission des décrets en conseil.

Le Comité a étudié le paragraphe 221(2) de la Loi de l'impôt sur le revenu et, après l'avoir confronté au paragraphe 35(2) de la Loi antidumping et au paragraphe 90(5) de la Loi sur l'assurance-chômage, il en a conclu que le paragraphe 221(2) n'autorisait pas à faire entrer en vigueur les modifications aux règlements de l'impôt sur le revenu antérieurement à la date à laquelle ils auraient été établis. Le Comité estime en outre que ce paragraphe 221(2) ne lève nullement la présomption qui va à l'encontre de la rétroactivité des dispositions. Le paragraphe 221(2) prévoit une règle plus stricte que celle que l'on rencontre généralement en droit à savoir qu'aucun règlement ne peut avoir d'effet avant sa publication. Le paragraphe prévoit également que cette règle peut être écartée dans certains cas. Cet écart à la règle n'atteint toutefois pas la présomption à l'encontre de l'effet rétroactif et ne rapporte pas l'effet du règlement à une date antérieure à son établissement.

Le Comité reconnaît que certains articles de la Loi de l'impôt sur le revenu prévoient la possibilité d'établir des règlements rétroactifs notamment le paragraphe 159(7) invoqué dans l'affaire *Agnew Estate v. The Queen* (1976) 76 D.T.C. 6277.

Le Comité sait également que l'on s'est fondé pendant très longtemps sur le paragraphe 221(2) et j'ai été invité à demander comment et pourquoi cette disposition ou toute autre disposition de la loi a été interprétée de façon à permettre l'entrée en vigueur d'un règlement avant son établissement.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

G. C. Eglinton

Le 31 mai 1978

Monsieur G. C. Eglinton  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent des  
règlements  
et autres  
textes réglementaires  
Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Objet: DORS/78-63 et 77-723 Règlements de l'impôt sur le revenu—Modification

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 17 mai dans laquelle vous m'indiquiez que le Comité se préoccupait de ce que des changements importants effectués par la modification ci-dessus étaient prétendument entrés en vigueur à une date antérieure à l'établissement des décrets en conseil.

Les projets d'amendement aux Règlements de l'impôt sur le revenu sont soumis par Revenu Canada, Impôt, ou par le ministère des Finances au ministère de la Justice pour examen,

**[Texte]**

examination pursuant to section 3 of the Statutory Instruments Act.

From time to time, provision is made for a proposed amendment to be made effective at a time that is prior to the date the Order in Council is to be submitted to the Governor in Council. In this event, an explanation is furnished to the Department of Justice outlining the reason for the retroactive effect.

Until the Committee questioned the legality of this procedure, we accepted the premise that subsection 221(2) of the Income Tax Act authorized the making of a regulation with retroactive effect.

SOR's/78-63 and 77-723 were given retroactive effect for the following reasons:

(a) The amendments pursuant to SOR/78-63 were made effective January 1, 1978 as a consequence of a statement made by the Hon. Donald S. Macdonald, Minister of Finance, in his Budget Speech in the House of Commons on March 31, 1977. Mr. Macdonald said, "Starting January 1, 1978 the rate of interest applied to refunds and late payments of tax will be increased".

(b) The amendments to SOR/77-723 were made effective "after May 25, 1976" to correct an error in the French version of certain amendments made pursuant to SOR/76-798 which in turn had become effective "after May 25, 1976". The error in the French version arose from the use of a word describing a person when a similar word that describes a particular type of depreciable property should have been used instead. The purpose of the regulation was to provide for capital cost allowances in respect of the property and the reference to the person had no force.

I am grateful to the Committee for drawing this matter to my attention. If the provisions of the aforesaid subsection 221(2) have been misinterpreted, it will be necessary for our amending procedures to be reviewed for whatever action appears to be necessary.

Howard Robinson, Acting Director of our Regulations Division, will be taking this matter up with the Department of Justice and he will be in communication with you in due course. Should you wish to speak to him about this issue, he may be reached at 5-7317.

Yours sincerely,

Bruce A. MacDonald.

**[Traduction]**

conformément à l'article 3 de la Loi sur les textes réglementaires.

Il est parfois prévu que l'amendement proposé entre en vigueur avant la date à laquelle le décret en conseil doit être soumis au gouverneur en conseil. Dans un tel cas, on fournit au ministère de la Justice une explication quant aux motifs de la rétroactivité.

Jusqu'à ce que le Comité ait soulevé la question de la légalité de cette procédure, nous tenions pour acquis que le paragraphe 221(2) de la Loi de l'impôt sur le revenu autorisait l'établissement d'un règlement à effet rétroactif.

Le DORS/78-63 et 77-723 ont été rétroactifs pour les raisons suivantes:

a) Les modifications du DORS/78-63 sont entrées en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1978 par suite d'une déclaration de l'honorable Donald S. Macdonald, ministre des Finances, dans le discours sur le budget à la Chambre des communes qu'il a prononcé le 31 mars 1977. M. Macdonald a dit: «A partir du 1<sup>er</sup> janvier 1978, le taux d'intérêt applicable aux remboursements et aux paiements tardifs de l'impôt sera augmenté».

b) Les modifications du DORS/77-723 sont entrées en vigueur «après le 25 mai 1976» pour corriger une erreur figurant dans la version française de certaines modifications établies conformément au DORS/76-798, lui-même entré en vigueur «après le 25 mai 1976». L'erreur, dans la version française, était due à l'utilisation d'un mot décrivant une personne alors qu'il aurait au contraire fallu utiliser un mot semblable décrivant un type particulier de bien dépréciable. Le règlement avait pour objet de prévoir des déductions pour amortissement à propos d'un bien, et l'allusion à une personne n'avait aucune raison d'être.

Je remercie le Comité d'avoir porté cette affaire à mon attention. Si les dispositions du paragraphe 221(2) susmentionnées ont été mal interprétées, il y aurait lieu de reconsidérer nos procédures d'amendement en prévision des mesures qui seront nécessaires.

M. Howard Robinson, directeur par intérim de notre division des règlements, s'occupera de cette affaire avec le ministère de la Justice et prendra contact avec vous en temps utile. Si vous souhaitez lui en parler, vous pourrez le joindre au numéro 5-7317.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

Bruce A. MacDonald

[Text]

[Translation]

August 17, 1978

Mr. G. C. Eglington, Counsel  
Standing Joint Committee of  
the Senate and of the House  
of Commons on Regulations  
and Other Statutory  
Instruments  
The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Re: Amendments to the Income Tax Regulations made  
Effective at Dates before the Amending Orders in  
Council were Passed

Dear Mr. Eglington:

This is further to my letter to you of May 31, 1978, regarding the Committee's concern that substantive changes to the *Income Tax Regulations* have been made effective at dates before the amending Orders in Council were passed.

We referred this matter to Mr. H. A. McIntosh, Q.C., of the Department of Justice and a reply has now been received from him.

Mr. McIntosh has reviewed the issue at length and he suggests that the meaning of the words in subsection 221(2) of the *Income Tax Act* are plain and unambiguous and are capable of being interpreted in their ordinary sense.

He has commented on the accepted rules of construction of statutes and has referred to the lack of words in subsection 221(2) that would restrict its effect. He also mentions the fact that section 9 of the *Statutory Instruments Act* is a general provision whereas subsection 221(2) deals with particular regulations.

He does not consider the comparison with provisions of the *Anti-dumping Act* or the *Unemployment Insurance Act* to be of help because they deal with matters particular to those Acts.

Mr. McIntosh also refers to the fact that amendments to the *Income Tax Act* are frequently made effective by Parliament for a period prior to the date they are passed and since the regulations fill out the details of such amendments, it is essential that the regulations be made effective for the same periods covered by the governing amendments. As a result, it is in this light that subsection 221(2) should be read if the policy of Parliament is to be properly implemented.

As a result of the foregoing views which support an interpretation that a retroactive effect is permitted, we are in somewhat of a quandary as to the action, if any, that we should take.

Le 17 août 1978

M. G. C. Eglington, conseiller juridique  
Comité mixte permanent  
du Sénat et de la  
Chambre des communes  
des Règlements et  
autres textes réglementaires  
a/s le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Objet: Modifications au Règlement de l'impôt sur le revenu entrées en vigueur avant l'adoption en conseil des décrets modificateurs

Monsieur,

La présente fait suite à ma lettre du 31 mai 1978 au sujet de la préoccupation du Comité quant à l'entrée en vigueur d'importantes modifications au Règlement de l'impôt sur le revenu avant l'adoption en conseil des décrets modificateurs.

Nous avons porté cette question à l'attention de M. H. A. McIntosh, c.r., du ministère de la Justice et il vient de nous communiquer sa réponse.

Monsieur McIntosh a examiné la question en détail et il estime que les termes utilisés au paragraphe 221(2) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont clairs et précis et qu'ils peuvent être interprétés dans leur sens ordinaire.

Il a commenté les règles reconnues d'interprétation des lois et a mentionné l'absence de termes, au paragraphe 221(2), qui restreindraient son effet. Il souligne également le fait que l'article 9 de la *Loi sur les textes réglementaires* est une disposition générale tandis que le paragraphe 221(2) traite de règlements particuliers.

Il ne juge pas utile la comparaison avec les dispositions de la *Loi anti-dumping* ou de la *Loi sur l'assurance-chômage* puisqu'elles traitent de questions particulières à ces lois.

M. McIntosh mentionne également le fait que les modifications à la *Loi de l'impôt sur le revenu* sont fréquemment mises en vigueur par le Parlement pour une période antérieure à la date de leur adoption et puisque les règlements précisent les détails de ces modifications, il est essentiel qu'ils soient en vigueur pendant la période visée par les modifications auxquelles ils se rattachent. Par conséquent, c'est dans cette optique que le paragraphe 221(2) devrait être lu si l'on veut appliquer correctement la politique du Parlement.

Ainsi, puisque selon l'opinion citée une interprétation en faveur de la rétroactivité est permise, nous nous demandons quelle mesure prendre s'il y a lieu.

## [Texte]

Your advice would be appreciated.

Yours sincerely,

H. W. A. Robinson  
Acting Director  
Regulations Division

• 1220

**Senator Godfrey:** His argument here is that 221—I am trying to see how he distinguishes between the effect of Section 9 of the Statutory Instruments Act and 221. He says one is a general statute and one is a specific. What difference does that make?

**Mr. Eglington:** Well, the specific is supposed to govern but, of course, that did not hold any water on the argument on the postal rates, so we have the specific act and a general act. They said the general prevails so . . .

**Senator Godfrey:** So it is really a question of interpretation.

**Mr. Eglington:** That is right, and Section 221(2) of the Income Tax Act seems to address itself simply to the question of laying down a firm or a rigorous rule, and that exists under the Statutory Instruments Act saying no effect until publication if it is not in effect under the Statutory Instruments Act. But that rule can be relaxed so that the regulations could be effective with the reference to the period before it was published. The question is, can you go back before it was made? And the danger is that this was admitted in conversations with the department over the jacking-up of the interest rates and unpaid or underpaid instalments, that if they really want to they could go back five years and say, the interest rate is 12 per cent from five years ago. And the only limit on that is their own good sense.

Now, Mr. McIntosh is a very distinguished lawyer and the department will clearly govern itself by his advice. But I am afraid that I am not totally convinced, at least by the summary of Mr. McIntosh's reasons that are being given here.

**The Vice-Chairman:** Well, Mr. MacDonald's second-last paragraph in his letter is pretty significant. He says:

I am grateful to the Committee for drawing this matter to my attention.

Then he said:

If the provision of the aforesaid subsection 221(2) have been misinterpreted, it will be necessary for our amending procedures to be reviewed for whatever action appears to be necessary.

But there is no follow-up from that.

**Senator Godfrey:** From a practical point of view, I suppose, they should be able to go back on the amendments just exactly

## [Traduction]

Vos conseils nous seraient utiles et nous vous prions d'agrérer, Monsieur, l'expression de nos salutations distinguées.

Le directeur intérimaire

H. W. A. Robinson  
Division des règlements

**Le sénateur Godfrey:** Il est dit ici que l'article 221 . . . j'essaie de voir comment il fait la distinction entre les conséquences de l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires et l'article 221. Il dit que l'un des articles a une portée générale tandis que l'autre a une portée précise. Quelle différence cela fait-il?

**Mr. Eglington:** En principe, l'article ayant une portée précise doit avoir préséance, mais cela n'a évidemment fait aucune différence dans le cas des tarifs postaux, même si nous avons une loi précise et une loi générale. On nous dit que la loi générale prévaut . . .

**Le sénateur Godfrey:** Il s'agit donc d'une question d'interprétation.

**Mr. Eglington:** C'est exact et le paragraphe 221(2) de la Loi de l'impôt sur le revenu semble tout simplement soulever la question de l'adoption d'un règlement ferme ou rigoureux, ce qui existe en vertu de la Loi sur les textes réglementaires où il est précisé qu'un règlement n'entre pas en vigueur avant sa publication si elle n'entre pas en vigueur en vertu de la Loi sur les textes réglementaires. Mais ce règlement peut être assoupli de façon à ce que les règlements puissent entrer en vigueur si l'on y inclut une disposition concernant la période précédant la publication. Il s'agit maintenant de savoir si l'on peut retourner à une période précédant son adoption. Le danger qui nous guette, c'est que le ministère nous a déjà avoué, de vive voix, concernant l'augmentation des taux d'intérêt et l'acompte provisionnel sur l'impôt impayé ou partiellement payé, qu'il pourrait, s'il le voulait, retourner cinq ans en arrière et exiger un taux d'intérêt de 12 p. 100 pour ces cinq années. La seule chose qui empêche les fonctionnaires de le faire, c'est leur propre sens de la mesure.

M. McIntosh est un éminent avocat et le ministère suivra certainement ses conseils. Je dois cependant avouer que le résumé des raisons données par M. McIntosh ici ne me convainc pas tout à fait.

**Le vice-président:** L'avant-dernier paragraphe de la lettre de M. MacDonald est plutôt intéressant. Il y dit:

Je remercie le Comité d'avoir porté cette affaire à mon attention.

Il dit ensuite:

Si les dispositions du paragraphe 221(2) susmentionné ont été mal interprétées, il y aurait lieu de reconsiderer nos procédures d'amendement en prévision des mesures qui seront nécessaires.

Mais l'affaire n'a pas eu de suite.

**Le sénateur Godfrey:** Question d'ordre pratique, je crois bien que ces modifications pourraient être frappées de la même

## [Text]

the same distance as you go back on the regulations as the statute itself. Because it has been engrained in our legislative process that the Minister of Finance announces certain new taxes on budget night and, by god, there they are. The act is not passed for eight months afterwards that confirms it. And I can see the logic that you have to have the amendments go back to the same night but they may have slipped up on the drafting.

**Mrs. Holt:** But is retroactivity not before they announce the budget?

**Senator Godfrey:** They never go back before. As a matter of practice they never go back before that budget night. But then they take their time with the act and they take their time with the regulations. It would be very embarrassing for them if they could not go back.

**Mr. Eglington:** Sometimes it is two and three years. I would consider that what they should be getting after, hunting up, is an amendment to 221 that attacks that and makes crystal clear that they can do what they are already doing.

**Senator Godfrey:** Right. I think I will just draw this to the attention of our tax department. My law firm would be very interested. Any tax lawyer would be interested as far as the validity of these regulations.

**Mrs. Holt:** I just wish we could write a simple tax law that every citizen could use instead of having to hire people to write your taxation. It gets more and more complicated every time you put another law through.

**Senator Godfrey:** If you just look at the wording, you can certainly argue that they can make it as retroactive as they want. But in view of all the accumulation of general principles that it should not be retroactive unless it is specific, then I would say that they are on very, very shaky ground.

**The Vice-Chairman:** Well, it seems to me that both Mr. MacDonald and Mr. Robinson referred to the question of government policy and this whole question. Does Counsel have any comment with regard to that aspect of it?

**Mr. Eglington:** Mr. Vice-Chairman, I mentioned it would be actually impossible to run an income tax system unless something of this kind were done. But what worries me is that it is now, as they interpret it, so open-ended that it would be quite possible to go back beyond budget night and any particular announcement and there would be absolutely no protection against it. It could be done, to some extent no doubt, even inadvertently.

**The Vice-Chairman:** What recommendation are we looking for?

**Senator Godfrey:** I would say that they should amend the act so that it is clear that the regulations cannot be made any more retroactive than the act itself. It would be usually budget night or it might be some other night. I think that would probably be the—I am not quite sure of that even.

## [Translation]

rétroactivité que celle qu'on appliquerait aux règlements ou à la loi elle-même. Après tout, dans notre procédure législative, s'est incrustée la tradition que le ministre des Finances annonce certaines nouvelles taxes le soir du budget et, ma foi, les voilà. La loi elle-même n'est adoptée que huit mois plus tard pour confirmer le principe. Il est donc logique que l'on tienne compte de cela et que les modifications s'appliquent à partir de ce soir-là, mais peut-être y a-t-il eu une erreur de rédaction.

**Mme Holt:** Mais cette rétroactivité ne vaut-elle pas pour une certaine période précédant le dépôt du budget?

**Le sénateur Godfrey:** Il n'est pas question de remonter si loin dans le temps. En pratique, la rétroactivité s'arrête à la date du dépôt du budget. Mais on prend ensuite bien son temps pour adopter la loi et les règlements. Ce serait plutôt embarrassant s'il n'était absolument pas question de rétroactivité.

**Mr. Eglington:** Cela peut parfois prendre deux ou trois ans. Ce qu'il leur faudrait faire, en somme, c'est de trouver une modification à cet article 221 qui s'attaque à cette question et leur permette clairement de faire ce qu'ils font déjà.

**Le sénateur Godfrey:** Exactement. Je crois que je vais saisir l'impôt de cette question. Mon cabinet trouvera cette question très intéressante. Tout avocat se spécialisant en fiscalité s'intéressera à la validité de ces règlements.

**Mme Holt:** Si seulement nous pouvions rédiger une loi fiscale très simple dont tout citoyen pourrait se servir au lieu d'avoir à engager des gens pour rédiger les lois sur la fiscalité. Toutes les fois qu'on adopte une nouvelle loi en ce domaine, cela complique les choses de plus en plus.

**Le sénateur Godfrey:** En étudiant le libellé, on peut dire qu'ils ont beau jeu d'imposer la rétroactivité qu'ils veulent. Cependant, à cause des traditions et des principes généraux voulant qu'il n'y ait aucun rétroactivité à moins qu'elle ne soit précisée, il me semble alors que leur affaire est plutôt risquée.

**Le vice-président:** Il me semble que M. MacDonald et M. Robinson ont soulevé la question des politiques du gouvernement et tout ce sujet. Notre conseiller juridique a-t-il quelque chose à dire à ce propos?

**Mr. Eglington:** Monsieur le vice-président, je crois qu'il serait impossible à l'heure actuelle de voir au bon fonctionnement d'un système d'impôt sur le revenu à moins que l'on ne puisse faire de telles choses. Ce qui m'inquiète, c'est la façon dont on interprète maintenant la chose; c'est devenu tellement vague qu'il serait tout à fait possible d'imposer une rétroactivité qui irait au-delà de la date de dépôt du budget ou de la date d'une autre annonce précise et cette décision serait alors prise sans possibilité d'en appeler. Cela pourrait même se faire par inadvertance.

**Le vice-président:** Que recommanderons-nous?

**Le sénateur Godfrey:** Il faudrait que la loi soit modifiée de telle sorte qu'il y soit précisé que les règlements ne peuvent être appliqués plus rétroactivement que ne l'est la loi elle-même. On pourrait préciser qu'il s'agit du soir du dépôt du

## [Texte]

**Mr. McKinley:** In Mr. Robinson's letter of last May, he finishes up saying that they are in a quandary as to what action to take. Your advice would be appreciated.

**The Vice-Chairman:** That is why I was asking Mr. Eglington with regard to the government policy aspect of it. This speaks of the retroactive effect that is permitted and I suppose within custom and usage it has been done for a long period of time. Maybe the question is to what extent. Maybe there should be some limitations on it. That is what I am really concerned about.

**Mrs. Holt:** Maybe we could get rid of some customs and usage and rewrite the whole darned line.

**Mr. Eglington:** I think Senator Godfrey's suggestion is the one that seems to govern the situation that you put to them, and if they are having superable difficulties with it they can let the Committee know.

**The Vice-Chairman:** All right. The correspondence that we just referred to then will be printed.

Now we come to SOR/78-331 and SOR/378-449—Income Tax Regulations amendments, Income Tax Act PC 1978-1038. We have counsel's comments, a two page comment here, with some suggestions for change and some views.

**Mr. Eglington:** I think, Mr. Vice-Chairman, that I can make the Committee's work a lot easier with this. I would like the comment to be printed because it is of general application and I would like to have it on the record . . .

**The Vice-Chairman:** Shall we print the comment?

**Mr. Eglington:** . . . that the Department of National Revenue has agreed with the suggestions contained in there and the same Mr. Robinson, who in the previous correspondence, who is in charge of this sort of thing, will see to it in future that the dates go in the appropriate places and that the proper formula is used.

SOR/78-331  
SOR/78-449

INCOME TAX REGULATIONS AMENDMENTS  
Income Tax Act  
P.C. 1978-1038

These two amendments embody the taxation p.a.y.e. deductions for the different personal deductions levels of taxpayers for the several provinces and the territories.

SOR/78-331 is designed to reflect the accelerated reduction in 1978 deductions promised by the Minister of Finance in his 1977 "mini-Budget". The tables ordained were therefore to apply only in January and February 1978, the standard tables

## [Traduction]

budget ou d'un autre soir. Je crois que ce serait probablement . . . de toute façon, je n'en suis même pas sûr.

**M. McKinley:** M. Robinson dit qu'ils ne savent vraiment pas que faire. Vos conseils seraient les bienvenus.

**Le vice-président:** C'est pourquoi je pose une question à M. Eglington concernant l'aspect des politiques gouvernementales de la question. Il est question de la rétroactivité permise, et je crois bien que cela se fait couramment depuis bien longtemps. Peut-être s'agirait-il de savoir les limites imposées en matière de rétroactivité. Peut-être devrait-il y avoir des limites. C'est cela qui me préoccupe.

**Mme Holt:** Peut-être pourrions-nous nous débarrasser de certaines coutumes et reprendre tout le texte.

**M. Eglington:** Je crois que c'est encore la proposition du sénateur Godfrey qui répond le mieux à la question, et si la situation leur crée certaines difficultés surmontables, ils pourront toujours le dire au Comité.

**Le vice-président:** Parfait. Ces lettres dont nous avons parlé seront donc imprimées.

Nous passons maintenant au DORS/78-61 et DORS/378-449 . . . Règlements de l'impôt sur le revenu, modifications, Loi de l'impôt sur le revenu C.P. 1978—1038. Nous avons ici les observations de notre conseiller juridique, trois pages, et il y a certaines propositions de modifications ainsi que certaines idées.

**M. Eglington:** Monsieur le vice-président, je crois que je peux faciliter le travail du Comité. J'aimerais que ce commentaire soit publié parce que, d'une part il s'agit d'un commentaire général et, d'autre part, j'aimerais qu'il soit consigné au compte rendu . . .

**Le vice-président:** Faisons-nous imprimer le commentaire?

**M. Eglington:** . . . que le ministère du Revenu national ne s'oppose pas aux propositions qui se trouvent dans ce document que le même M. Robinson dont il vient tout juste d'être question, qui est le responsable dans ce genre de cas, verra à ce que, à l'avenir, les dates soient inscrites à la bonne place et à ce que l'on se serve de la bonne formule.

DORS/78-331  
DORS/78-449

RÈGLEMENTS DE L'IMPÔT SUR LE REVENU—  
MODIFICATIONS  
Loi de l'impôt sur le revenu  
C.P. 1978-1038

Ces deux modifications renferment les déductions fiscales prélevées sur les chèques de paie des contribuables des provinces et des territoires, lesquels bénéficient de niveaux différents de déductions personnelles.

Le DORS/78-331 vise à refléter la réduction accélérée des déductions pour 1978 promise par le ministre des Finances dans son «mini-budget» de 1977. Les tables prescrites ne devaient donc s'appliquer qu'un janvier et en février 1978, et

## [Text]

for 1978 being introduced by SOR/78-449 for the period commencing 1st March, 1978.

Both amendments were made long after employees and computers were notified of the changes and were in fact using the new tables. If one leaves aside for the present the whole question of the power to make retroactive regulations under the Income Tax Act (which the Department of Justice is now considering as a result of the Committee's queries of the Department of National Revenue), the question arises as to whether the two amendments have been made properly and successfully, effective to the several dates desired.

SOR/78-449 was made on 11th May, 1978 and registered on 12th May, 1978 coming into force on that day by force of Section 9 of the Statutory Instruments Act. Section 6 of the amending schedule states that Sections 1, 2 and 5 are effective on and after March 1, 1978. Thus once the amendment came into force the bulk of it related back to March 1, 1978. This is entirely proper and successful if one assumes that the practice of giving Income Tax Regulations effect before they are made is authorized by Section 221 of the Income Tax Act.

SOR/78-331 was made on 6th April, 1978 and registered on 11th April, 1978. It, therefore, came into force on that later day by force of Section 9 of the Statutory Instruments Act. There is within the amending schedule enacted by the Order in Council registered as SOR/78-331 no section which states that its various sections shall be effective on and after 1st January, 1978. This result is sought to be achieved by inserting at the end of the enacting part of the Order in Council the words "effective January 1, 1978". As has been discussed under SOR/77-734, this formula does not satisfy Section 9 of the Statutory Instruments Act or bring the amendment into force on 1st January, 1978. The question is whether it is sufficient, once the amendment comes into force on 11th April, 1978, to make it relate back to 1st January, 1978. It may not be. The words "effective January 1, 1978" appeared in the enacting part, the actual Order in Council and have the effect of seeking to make the Order in Council itself effective on 1st January, 1978, which is really the same thing as saying it shall come into force on that day. What is important from the Department of National Revenue's point of view is not the effective date of the Order in Council, or the day on which it came into force, but the day or days on which the several sections in the schedule to the Order in Council took effect. There may be thought to be no such distinction as has been expressed. But it is better to be on the safe side. If it is desired (and if there is authority in the enabling Act) to make a regulation, or some part of it, effective on a day before it was made, or before it was registered, this should be stated in the body of the regulation which always appears in a schedule to an Order in Council. If it is desired to bring the regulation itself into force before it is registered in conformity with the exception outlined in Section 9 of the Statutory Instruments Act, then this should be expressed in the words of section 9

## [Translation]

les tables normales pour 1978, apparaissant dans le DORS/78-449, à compter du 1<sup>er</sup> mars 1978.

Ces deux modifications ont été faites bien longtemps après que les employés et les ordinateurs eurent été avisés des changements dans les déductions de sorte que ceux-ci utilisaient déjà les nouvelles tables. Si on laisse de côté, pour l'instant, toute la question du droit d'édicter des règlements rétroactifs aux termes de la Loi de l'impôt sur le revenu (que le ministère de la Justice étudie actuellement à la suite des questions posées par le Comité au ministère du Revenu national), la question se pose de savoir si les deux modifications sont correctes et légitimes et si elles deviennent exécutoires aux différentes dates souhaitées.

Le DORS/78-449, établi le 11 mai 1978 et enregistré le 12 mai 1978, devait entrer en vigueur le même jour aux termes de l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires. L'article 6 de l'annexe modificatrice stipule que les articles 1, 2 et 5 s'appliquent à compter du 1<sup>er</sup> mars 1978. Ainsi, après l'entrée en vigueur de la modification, la majeure partie de celle-ci s'appliquait rétroactivement au 1<sup>er</sup> mars 1978. Cette pratique est tout à fait légitime si l'on accepte que l'article 221 de la Loi de l'impôt sur le revenu permet aux règlements de l'impôt sur le revenu d'être applicables avant d'être établis.

Le DORS/78-331 a été édicté le 6 avril 1978 et enregistré le 11 avril 1978. En conséquence, il est donc entré en vigueur le 11 avril 1978 aux termes de l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires. Aucun article de l'annexe modificatrice adoptée par le décret enregistré sous le numéro DORS/78-331 ne stipule que ces articles sont applicables à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1978. On a pensé atteindre ce résultat en ajoutant au préambule du décret les mots «à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1978». Comme nous l'avons souligné pour le DORS/77-734, cette formule n'est pas conforme à l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires et ne signifie pas que la modification entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1978. La question est de savoir s'il suffit, une fois que la modification entre en vigueur le 11 avril 1978, de la reporter au 1<sup>er</sup> janvier 1978. Il se peut que non. Les mots «à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1978» figuraient dans le préambule du décret et visent à s'assurer que le décret lui-même s'applique le 1<sup>er</sup> janvier 1978; cela revient à dire que le décret entrera en vigueur le même jour. L'important, aux yeux du ministère du Revenu national, n'est pas la date à laquelle le décret s'applique ni la date à laquelle il entre en vigueur, mais la date ou les dates à compter desquelles les divers articles de l'annexe du décret s'applique. On pourrait croire qu'aucune distinction ne s'impose à ce sujet. Il vaut mieux cependant faire preuve de prudence. Si l'on souhaite (et si la loi habilitante l'autorise) qu'un règlement s'applique entièrement ou en partie à compter d'une date antérieure à son adoption ou à son enregistrement, on devrait le préciser dans le corps du règlement qui figure toujours dans l'annexe qui accompagne le décret. Si l'on souhaite que le règlement lui-même entre en vigueur avant son enregistrement, conformément à l'exception prévue à l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires, il faudrait le préciser selon les termes de l'article 9 et le mentionner dans le décret lui-même et non dans l'annexe qui l'accompagne.

## [Texte]

and be included in the Order in Council itself, and not in the Schedule to it.

The French versions of sections 6 and 7 are incorrect in that each confuses the date of coming into force with the date on which the section is effective.

**The Vice-Chairman:** That is acceptable. The next item SOR/77-734—Chlorobiphenyl Regulations No. 1, Environmental Contaminants Act, PC 1977-2470. We have our counsel's comment which is quite extensive covering some four pages with regard to this matter, and it is entitled Criterion 7—unauthorized retroactive effect: retroactive effect unnecessary. I wonder if counsel has some over-all comments to make with regard to the comments we have before us.

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, it is very difficult to sum it up, but I have attempted to use this opportunity to set it down in print, and I hope the Committee will agree to print it, a statement of the various circumstances that relate to retroactivity under the Statutory Instruments Act. This particular regulation, for some reason there was an attempt to make part of it effective before the regulation was made. The regulation making authority does not seem to have gone about it in the right way. In any event, the whole exercise appears to have been unnecessary because one could not be prosecuted for breaching these regulations before they were registered. Of course, the proper formula was not used to bring that effect about, so it is a situation where the words in the regulations effective September 1, 1977, should not have appeared in the regulations.

**The Vice-Chairman:** Could we get a ruling on retroactivity?

**Senator Godfrey:** I am not sure from a matter of principle that I entirely agree. I agree that it should not be retroactive back behind the date on which it was passed. It seems to me that it is eminently sensible to say that part of them will come into effect the day it is passed and part will not. In other words, I think you are nitpicking a bit, and I cannot actually follow your argument, but you are talking about when it should be made effective and when it comes into force . . .

• 1230

**Mr. Eglington:** It is supra, I think, Senator Godfrey. There is a way provided in the act for doing it and it should be followed.

**Senator Godfrey:** Of doing what, having part of it?

**Mr. Eglington:** They can bring the whole regulation into force. They can make the regulation effective at a certain date or they can make parts of it effective at a certain date, and there is a proper way of doing it. What they have done in this case appears to be unnecessary as well as not having followed the proper formula because there is absolutely no point in prescribing these things effective September 1 when nobody could be prosecuted for anything done before September 28.

**Senator Godfrey:** Yes.

## [Traduction]

Le version française des articles 6 et 7 est inexacte puisqu'il y a confusion entre la date d'entrée en vigueur de la modification et la date à compte de laquelle elle s'applique.

**Le vice-président:** C'est acceptable. Nous passons maintenant au DORS/77-734 . . . Règlements sur les biphenyls chlorés numéro (1), Loi sur les contaminants de l'environnement, C.P. 1977-2470. Notre conseiller juridique nous a présenté un document assez long de quelque quatre pages à ce sujet et qui porte le titre « «critère numéro 7»: effet rétroactif inutile et, partant, non autorisé». Je me demande si notre conseiller a autre chose à nous dire à ce propos.

**M. Eglington:** Monsieur le président, il est difficile de résumer cette question, mais j'ai profité de l'occasion pour rédiger ce document que le Comité fera imprimer, je l'espère; il s'agit d'une étude des différentes circonstances concernant la rétroactivité en vertu de la Loi sur les textes réglementaires. Pour certains motifs inconnus, on a essayé de donner une force exécutoire à une partie de ce règlement avant la date à laquelle il entrait en vigueur. On ne semble pas s'y être pris de la bonne façon. En tout cas, tout cela ne semble pas avoir été nécessaire parce qu'on ne peut pas poursuivre quelqu'un pour une infraction commise avant l'enregistrement de ces règlements. Évidemment, on ne s'est pas servi de la bonne formule pour imposer la rétroactivité, ce qui nous donne une situation où le libellé précisant qu'il y a force exécutoire à partir du 1<sup>er</sup> septembre 1977 n'aurait pas dû paraître dans les règlements.

**Le vice-président:** Peut-on obtenir une décision à propos de la rétroactivité?

**Le sénateur Godfrey:** Pour les questions de principe, je ne crois pas être tout à fait d'accord. Je vous concorde que la rétroactivité ne devrait pas s'appliquer au-delà de la date d'adoption. Il me semble qu'il serait plus sensé de dire qu'une partie des règlements entrent en vigueur à partir de la date d'adoption et que ce n'est pas le cas pour une autre partie de ces règlements. En d'autres termes, je crois que vous coupez des cheveux en quatre et je ne suis pas très bien votre argumentation, mais il s'agit de savoir quelle est la date d'entrée en vigueur et quelle est la date à laquelle on lui donne une force exécutoire . . .

**M. Eglington:** Ce n'est pas vraiment réglementaire sénateur Godfrey. Les modalités sont prévues par la loi et il faudrait donc étudier cela.

**Le sénateur Godfrey:** Qu'est-ce que cela veut dire au juste?

**M. Eglington:** Le règlement tout entier peut être mis en vigueur. Son application peut être fixée pour une certaine date, ou bien une partie seulement du règlement peut être mise en vigueur à une certaine date, les modalités étant prévues par la loi. Ce qu'ils ont fait n'est pas conforme à la loi et d'ailleurs, c'est superflu, car il est inutile de mettre des règlements en vigueur à partir du 1<sup>er</sup> septembre alors que des poursuites ne peuvent pas être intentées pour des actes intervenus avant le 28 septembre.

**Le sénateur Godfrey:** D'accord.

## [Text]

**Mr. Robinson:** Well, counsel's comment, No. 2 . . .

Senator Godfrey.

**The Vice-Chairman:** Well, counsel's comment, No. 2 . . .

**Senator Godfrey:** I guess I was . . . Since the income tax people have . . .

**Mr. Eglington:** They have got their own section that they are relying on. In this case it is just the Statutory Instruments Act.

**Senator Godfrey:** O.K.

**The Vice-Chairman:** Well, then, we will print that and comments. Is there any other recommendation?

## [Translation]

**M. Robinson:** Le paragraphe 2 des remarques de notre conseiller juridique . . .

Sénateur Godfrey.

**Le vice-président:** Dans le paragraphe 2, les remarques du conseiller juridique . . .

**Le sénateur Godfrey:** Les gens de l'Impôt sur le revenu . . .

**M. Eglington:** Ils se fondent sur un article qui leur est destiné en propre. En l'occurrence, il s'agit simplement de la Loi sur les textes réglementaires.

**Le sénateur Godfrey:** D'accord.

**Le vice-président:** Nous allons donc faire imprimer ce texte ainsi que les observations. Y a-t-il des recommandations?

SOR/77-734

CHLOROBIPHENYL REGULATIONS NO. 1

Environmental Contaminants Act

P.C. 1977-2470

Criterion 7—unauthorized retroactive effect: retroactive effect necessary.

1. (i) The Regulations were made on 31st August, 1977 but not registered until 7th September, 1977. They came into force on that latter day by virtue of Section 9 of the Statutory Instruments Act (attached).
- (ii) Section 3 of the Regulations provides for certain prescriptions "effective September 1, 1977". These words serve to give the Regulations an effective life from 1st September, 1977, that is to say six days before the Regulations came into force on the 7th September by registration as SOR/77-734.

The exception set out in Section 9(1), which allows a regulation to come into force before it is registered (but on or after the day on which it is made) has not been satisfied and has no application because the Regulations themselves are not expressed to come into force on 1st September, 1977. All that has been done is to prescribe uses "effective September 1, 1977", in respect of which chlorobiphenyl may not be used.

- (iii) No one can actually be prejudiced by what has been done because no one can be convicted of an offence against the Regulations by indulging in a prescribed use before 28th September, 1978, the date on which they were published in the Canada Gazette. This result flows from Section 11(2) of the Statutory Instruments Act (attached). (The rules governing the exceptions to the basic principle of Section 11(2) have not in this instance been complied with).
- (iv) However, as a matter of principle neither regulations, nor any part of them, should be made "effective", before the date on which they come into force. The retroactivity in this case seems to be unnecessary because of the fact

DORS/77-734

RÈGLEMENT SUR LES BIPHENYLES CHLORE n° (1)

Loi sur les contaminants de l'environnement

C.P. 1977-2470

Critère n°. 7:Effet rétroactif non autorisé et inutile.

1. (i) Ce règlement a été établi le 31 août 1977, mais il n'a été enregistré que le 7 septembre 1977. Il est entré en vigueur ce même jour conformément à l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires (ci-joint).
- (ii) L'article 3 du règlement prévoit certaines interdictions «à compter du 1<sup>er</sup> septembre 1977». Cette formule sert à donner une force exécutoire au règlement à partir du 1<sup>er</sup> septembre 1977, c'est-à-dire six jours avant le 7 septembre, date à laquelle le règlement est entré en vigueur par son enregistrement en tant que DORS/77-734.
- (iii) L'exception prévue au paragraphe 9(1) qui autorise qu'un règlement entre en vigueur avant son enregistrement (mais seulement le jour où il a été établi, ou après cette date) n'a pas été respectée et n'est pas applicable car le texte du règlement ne prévoit pas expressément une entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> septembre 1977. La seule disposition qui figure dans le règlement est une interdiction de certains emplois «à compter du 1<sup>er</sup> septembre 1977».
- (iv) En réalité, personne ne peut subir de préjudice de ce qui a été fait car personne ne peut être accusé d'une infraction au règlement pour avoir effectué un emploi interdit avant le 28 septembre 1977, date à laquelle le règlement a été publié dans la Gazette du Canada. Ceci résulte du paragraphe 11(2) de la Loi sur les textes réglementaires (ci-joint). (Dans cet affaire, les règles qui régissent les exceptions au principe fondamental du paragraphe 11(2) n'ont pas été respectées).
- (v) Cependant, en principe, le règlement ne peut, ni en totalité, ni en partie, être applicable avant la date à laquelle il est entré en vigueur. La rétroactivité semble inutile dans ce cas, du fait que personne ne pourrait être

## [Texte]

- that no one could be prosecuted for any act relating to a prescribed use until 28th September, 1977.
2. This is an appropriate occasion to review the whole question of retroactivity of statutory instruments, the effect of Section 9 of the Statutory Instruments Act, the practices of the draftsmen and the Committee's Criterion 7.
- (i) A mere statutory instrument, one that is not a regulation, comes into force on the day when it is made (literally at midnight between the day made and the day before). The dates of registration and of publication, and even the fact of whether it is registered and published, are irrelevant.
- (ii) The coming into force of a statutory instrument that is a regulation is governed by Section 9 of the Statutory Instruments Act. The basic rule is that a regulation comes into force on the day on which it is registered. The exception to this rule allows for coming into force on the day on which it is made or on some other day between the days of its making and registration.
- (iii) It is doubtful if a regulation can ever come into force under Section 9(1) on a day before it is made. The words "... except as otherwise authorized or provided by or under the Act pursuant to which it is made ...", lend themselves to two possible constructions. First, that if the enabling Act allows a regulation made under it to come into force on a day earlier than the one on which it is made, then it may do so and the exception to the basic rule in Section 9(1) is widened, that is to say that it is not limited to the period between making and registration. Secondly, that if the enabling Act provides that a regulation made under it shall not come into force on the day of making, but on some later date, then the exception in Section 9(1) of the Statutory Instruments Act cannot be used to obviate that provision. This second construction is to be preferred as it adheres more closely to the rule against retroactivity and it is in fact an *exception* to the words introduced by "unless". The first construction is not an exception but an enlargement of the exception created by the words introduced by "unless".
- Of course, any statute passed after the Statutory Instruments Act could, by express wording or necessary intendment, prevail over Section 9 of the Act as to the date of coming into force of the regulations made under that subsequent statute.

## [Traduction]

- poursuivi pour un acte relatif à un usage interdit avant le 28 septembre 1977.
2. Cette affaire nous fournit l'occasion de reconsidérer l'ensemble de la question de la rétroactivité des textes réglementaires, les effets de l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires, les pratiques des rédacteurs des lois et le critère n° . 7 du Comité.
- (i) Un simple texte réglementaire, qui n'est pas un règlement, entre en vigueur le jour où il est édicté (littéralement à minuit entre le jour où il est édicté et le jour précédent). Les dates d'enregistrement et de publication, et même le fait qu'il soit ou non enregistré et publié, n'entrent pas en ligne de compte.
- (ii) L'entrée en vigueur d'un texte réglementaire, qui est un règlement, est régie par l'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires. La règle fondamentale veut qu'un règlement entre en vigueur le jour de son enregistrement. Cette règle comporte une exception: le règlement peut entrer en vigueur le jour où il est édicté ou n'importe quel autre jour entre sa promulgation et son enregistrement.
- (iii) Il est douteux qu'un règlement puisse entrer en vigueur, en vertu du paragraphe 9(1), avant qu'il soit établi. Les termes «... sauf si le contraire est autorisé ou prévu par la loi en application de laquelle il est établi ...» prêtent à deux interprétations possibles. Premièrement, si la loi habilitante peut permettre qu'un règlement édicté sous son régime entre en vigueur avant le jour où il est établi, l'exception à la règle fondamentale prévue au paragraphe 9(1) est élargie, c'est-à-dire qu'on ne se limite plus à la période entre le jour où il est établi et celui de son enregistrement.
- Deuxièmement, si la loi habilitante prévoit qu'un règlement établi sous son régime ne doit pas entrer en vigueur le jour où il est établi, mais ultérieurement, alors l'exception prévue au paragraphe 9(1) de la Loi sur les textes réglementaires ne peut le soustraire à cette disposition. Cette deuxième interprétation est préférable car elle suit plus fidèlement la règle qui s'oppose à la rétroactivité et elle est en fait une *exception* aux termes introduits par «à moins». La première interprétation ne constitue pas une exception mais un élargissement de l'exception créée par les termes introduits par «à moins». Bien sûr, tout texte législatif adopté après la Loi sur les textes réglementaires pourrait, par son libellé même ou par son sens propre, avoir préséance sur l'article 9 de la Loi quant à la date d'entrée en

## [Text]

- (iv) There is a difference between the date of the coming into force of Regulations and the date on which they or some part or parts are effective. To state that a regulation is "effective" on such and such a date is generalization which can mask the real situation. For example, the present Chlorobiphenyl Regulations came into force on 7th September, 1977, and in a general sense were effective on that day because on 6th September, 1977 and any earlier day they were of no effect at all. But by virtue of the words "effective September 1, 1977" and "after September 1, 1977" in the body of the Regulations they have, as soon as they came into force, been given an effective life beginning on the day after that on which they were made (31st August, 1977). By making the Regulations apply to events before they came into force the Regulations have been made to relate back in time. There does not seem to be anything in Section 9 of the Statutory Instruments Act to prevent this being done.
- (v) The Committee's criterion 7, therefore, cannot be limited in its application to regulations to seeing that the terms of Section 9 of the Statutory Instruments Act have been complied with but must relate to the date of effect of a statutory instrument. The Committee can say that the retroactivity referred to in its criterion 7 relates either to the date of making of a regulation or to the date of its registration. The latter approach seems the more consistent with the intent of the Statutory Instruments Act and the Committee's philosophy. Where, therefore, there is genuine retroactivity to a time before the date on which a regulation comes into force, the Committee should object. What is and what is not a retroactive effect is often a nice point on which many learned judges have expounded at length in relation to the retroactive effect or statutes. The not altogether clear results of their speeches and judgments do not affect the principle of the date to which the Committee's criterion 7 relates.
- (vi) In making use of Section 9(1) of the Statutory Instruments Act, to bring a regulation into force on a day earlier than that on which it is registered, the draftsmen have been in the habit of simply adding to the end of the usual enacting clause of the regulation the words "effective (such and such a date)". Because of the critical distinction between coming into force and the date of effectiveness, the draftsmen's practice is inaccurate and is not in accord with the words of Section 9(1)(a) of the Statutory Instruments Act. What is required is a section in the regulation itself, or an express provision in the enacting formula, stating that the regulation shall come into force on such and such a date (being the day of making or some later day). This practice is followed in the case of the exception in

## [Translation]

vigueur des règlements établis en vertu de cette loi subséquente.

- (iv) Il existe une différence entre la date d'entrée en vigueur des règlements et la date à laquelle ils sont partiellement ou globalement applicables. Dire qu'un règlement est «en vigueur» à telle ou telle date est une généralisation qui peut masquer la situation réelle. Par exemple, le présent Règlement sur les biphenyles chlorés est entré en vigueur le 7 septembre 1977, et on peut dire en général qu'il s'appliquait ce jour-là du simple fait que le 6 septembre 1977 et même avant, il n'avait pas d'application. Mais en raison des termes «à compter du 1<sup>er</sup> septembre 1977» et «après le 1<sup>er</sup> septembre 1977», qu'on retrouve dans le corps du Règlement, aussitôt qu'il est entré en vigueur il s'est appliqué dès le lendemain du jour où il a été établi (31 août 1977). En appliquant le règlement avant son entrée en vigueur, on a voulu lui conférer un caractère rétroactif. L'article 9 de la Loi sur les textes réglementaires ne semble contenir aucune disposition permettant d'empêcher cette façon de procéder.
- (v) Par conséquent, le critère n° 7 du Comité ne peut pas être limité, quant à son application au règlement, à vérifier si les dispositions de l'article 9 de la Loi sur les règlements statutaires ont été respectées, mais doit porter sur la date effective d'entrée en vigueur du règlement. Le Comité a le choix de stipuler que le caractère rétroactif auquel se rapporte son critère n° 7 s'applique soit à la date de l'établissement d'un règlement, soit à la date de son enregistrement. La dernière possibilité semble respecter davantage l'esprit de la Loi sur les textes réglementaires et la conception du Comité. Donc, lorsque le règlement est véritablement rétroactif jusqu'à une période fixée avant la date à laquelle le règlement entre en vigueur, le Comité devrait s'y opposer. Le fait d'établir ce qui est rétroactif et ce qui ne l'est pas est souvent une question intéressante sur laquelle de nombreux juges compétent se sont exprimés longuement en ce qui concerne l'effet rétroactif des lois. Les résultats plus ou moins clairs de leurs discours et jugements n'influent en rien sur le principe de la date auquel le critère n° 7 du Comité se rapporte.
- (vi) En ayant recours au paragraphe 9(1) de la Loi sur les textes réglementaires pour faire entrer un règlement en vigueur une journée avant la date à laquelle il est enregistré, les rédacteurs ont pris l'habitude d'ajouter simplement à la fin du décret, les termes «à compter de». Étant donné la distinction critique entre l'entrée en vigueur et la date d'entrée en vigueur d'un règlement, la technique des rédacteurs est inadéquate et non conforme aux termes de l'alinéa 9(1)a) de la Loi sur les textes réglementaires. Il faudrait plutôt intégrer un article au règlement même, ou une disposition spécifique au décret, selon lesquels le règlement doit entrer en vigueur à compter de telle date (soit à la date de l'établissement du règlement ou plus tard). C'est ce que l'on fait dans les cas d'exception de l'alinéa 11(2)a) de

**[Texte]**

Section 11(2)(a) of the Act when the very terms of that paragraph are used by including in the regulation a section which reads:

"These Regulations shall apply according to their terms before publication in the Canada Gazette."

If it is desired to make the regulation relate back in time, once it does come into force, to a date earlier than that on which it came into force, it is equally desirable to eschew the use of the simple phrase "effective (such and such a date)" at the end of the enacting portion of the Order in Council and, instead, to include a section in the regulation saying explicitly that the regulation or some one or more sections of it or are effective on a certain day. See the discussion on the 1978 Income Tax Deduction Table regulations SOR/78-331 and SOR/78-449.

SOR/77-734 (Attachment)

Statutory Instruments Act

**COMING INTO FORCE OF  
REGULATIONS**

**9. (1)** No regulation shall come into force on a day earlier than the day on which it is registered unless

(a) it expressly states that it comes into force on a day earlier than that day and is registered within seven days after it is made, or

(b) it is a regulation of a class that, pursuant to paragraph (b) of section 27, is exempted from the application of subsection (1) of section 5,

in which case it shall come into force, except as otherwise authorized or provided by or under the Act pursuant to which it is made, on the day on which it is made or on such later day as may be stated in the regulation.

(2) Where a regulation is expressed to come into force on a day earlier than the day on which it is registered, the regulation-making authority shall advise the Clerk of the Privy Council in writing of the reasons why it is not practical for the regulation to come into force on the day on which it is registered.

**11. (2)** No regulation is invalid by reason only that it was not published in the *Canada Gazette*, but no person shall be convicted of an offence consisting of a contravention of any regulation that at the time of the alleged contravention was not published in the *Canada Gazette* in both official languages unless

**[Traduction]**

la Loi dans les termes même de cet alinéa en incluant dans le règlement un article libellé comme suit:

«Le règlement s'applique conformément à ses propres termes avant publication dans la Gazette du Canada».

Si l'on veut qu'un règlement soit rétroactif, une fois qu'il entre effectivement en vigueur, à une date antérieure à celle à laquelle il est entré en vigueur, il serait également souhaitable d'éviter d'utiliser l'expression «compter de» à la fin des dispositions du décret du conseil et, à la place, y inclure un article dans le règlement mentionnant explicitement que le règlement ou plusieurs articles de ce règlement s'appliquent à compter de telle date. Voir la discussion à ce sujet dans les DORS 78/331 et 78-449, Règlements de l'impôt sur le revenu-Modification.

DORS/77-734

Loi sur les textes réglementaires

**ENTRÉE EN VIGUEUR DES  
RÈGLEMENTS**

**9. (1)** Aucun règlement ne doit entrer en vigueur avant la date de son enregistrement à moins

a) qu'il ne déclare expressément qu'il entrera en vigueur à une date antérieure à celle de son enregistrement et qu'il ne soit enregistré dans les sept jours après qu'il a été établi, ou

b) qu'il ne s'agisse d'un règlement d'une catégorie qui, en application de l'alinéa b) de l'article 27, est soustraite à l'application du paragraphe (1) de l'article 5,

auquel cas il entrera en vigueur, sauf si le contraire est autorisé ou prévu par la loi en application de laquelle il est établi ou sous son régime, le jour où il est établi ou à la date postérieure qui peut être indiquée dans le règlement.

(2) Lorsqu'un règlement est déclaré entrer en vigueur avant la date de son enregistrement, l'autorité réglementante doit informer par écrit le greffier du Conseil privé des raisons pour lesquelles il n'est pas pratique que le règlement entre en vigueur à la date de son enregistrement.

**11. (2)** Aucun règlement n'est invalide du seul fait qu'il n'a pas été publié dans la *Gazette du Canada*; mais personne ne doit être condamné pour une infraction consistant en une violation d'un règlement qui, au moment de la violation imputée, n'était pas publié dans la *Gazette du Canada* dans les deux langues officielles, sauf

## [Text]

(a) the regulation was exempted from the application of subsection (1) pursuant to paragraph (c) of section 27, or the regulation expressly provides that it shall apply according to its terms before it is published in the *Canada Gazette*, and

(b) it is proved that at the date of the alleged contravention reasonable steps had been taken to bring the purport of the regulation to the notice of those persons likely to be affected by it.

**Mr. Eglington:** I shall take up with the department those words "effective the first of September".

**The Vice-Chairman:** The next item—there is no comment with regard to it. It is SOR/DORS/78-479 without comments.

**Mr. Eglington:** That is exactly the same problem. I will take that one up, too.

**The Vice-Chairman:** And now we have SOR/77-1076—Canada Pension Plan Regulations, amendment, Canada Pension Plan P.C. 1977-3379.

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, I believe that the regulation was not printed and included in the bundle; only the comment. Is that correct?

**The Vice-Chairman:** That is correct. I do not see any record.

**Mr. Eglington:** Well, in that case it might be more sensible to stand this one to a later meeting. Nobody could have seen the regulation.

**The Vice-Chairman:** We will stand SOR/77-1076 to a future meeting.

The next item for discussion is SOR/78-91—Nova Scotia Fishery Regulations, amendment, Fisheries Act, P.C. 1978-189. We have counsel's two-page comment followed by Mr. Eglington's letter of March 9, 1978, and a letter by Mr. Levelton of June 5, 1978, in response to that. Do any of the members have any comments to make with regard . . .

**Senator Godfrey:** That is as far as I got with my reading, so I do not know . . . I have not read it so I do not know.

**The Vice-Chairman:** Well, I was going to ask Mr. Eglington myself if he had any comment with regard to the last four lines of Mr. Levelton's letter, which reads:

"You will appreciate that to set out criteria for introduction of species that may originate in any part of the world would only lead to massive regulatory detail that would serve no practical purpose."

So I assume from this that for practical reasons, this is a satisfactory answer to any queries that we had.

**Mr. Eglington:** I attempted to deal with that in the last two paragraphs of the note that I wrote in the letter in that I thought it was important first of all to deal with the legal reason that Mr. Levelton gave, which I do not think applied to the situation, and then to deal with the questions of the practical effect. Now it appears that it is impossible for them to deal with the situation in print, and this really is another

## [Translation]

a) si le règlement était soustrait à l'application du paragraphe (1), en application de l'alinéa c) de l'article 27, ou s'il déclare expressément qu'il produira effet conformément à ses propres termes avant publication dans la *Gazette du Canada*, et

b) s'il est prouvé qu'à la date de la violation imputée des mesures raisonnables avaient été prises pour porter la teneur du règlement à la connaissance des personnes susceptibles d'être touchées par ce dernier.

**M. Eglington:** Je vais demander des explications au ministère au sujet de la phrase «à compter du 1<sup>er</sup> septembre».

**Le vice-président:** Ensuite vient le DORS/78-479 pour lequel nous n'avons pas de commentaires.

**M. Eglington:** Il s'agit d'exactement la même question et je vais donc l'invoquer en même temps.

**Le vice-président:** Nous avons maintenant le DORS/77-1076, Règlements sur le régime de pension du Canada—Modification, CP 1977-3379.

**M. Eglington:** Le règlement ne figure pas parmi nos documents, rien que le commentaire, n'est-ce pas?

**Le vice-président:** C'est exact.

**M. Eglington:** Dans ce cas-là, il vaudrait mieux le remettre à une réunion ultérieure, personne n'ayant pu étudier le règlement.

**Le vice-président:** Le DORS/77-1076 sera remis à une réunion ultérieure.

Nous passons maintenant au DORS/78-91, Règlements de pêche de la Nouvelle-Écosse—modification, Loi des pêcheries, CP 1978-189. Nous avons également les deux pages d'observations de notre conseiller juridique ainsi que la lettre de M. Eglington datée du 9 mars 1978 ainsi que la réponse de M. Levelton du 5 juin 1978. Y a-t-il des remarques à ce sujet?

**Le sénateur Godfrey:** Je ne puis rien dire, vu que je n'ai pas encore lu ce document.

**Le vice-président:** J'allais demander à M. Eglington s'il avait quelque chose à dire concernant les 4 dernières lignes de la lettre de M. Levelton qui se lisent comme suit:

Vous comprendrez que l'établissement de critères en vue de l'introduction d'espèces qui peuvent être originaires de n'importe quelle partie du monde ne ferait qu'accroître le nombre de règlements dans des proportions énormes sans que cela soit utile dans la pratique.

Je suppose que cela répond donc à toutes nos questions.

**M. Eglington:** J'ai évoqué cette question dans les deux derniers paragraphes de ma lettre, estimant qu'il fallait d'abord régler la question de l'explication juridique avancée par M. Levelton, explication qui à mon avis n'est pas d'application, pour traiter ensuite des effets pratiques. C'est un de ces cas qu'il est impossible de régler par écrit, ainsi que M. Sponagle l'a expliqué lorsqu'il a comparu la dernière fois

## [Texte]

one of the problems that came up when Mr. Sponagle was before the Committee last, that the Fisheries Department is always in these difficulties, and they deal with it by making rules or guidelines of a departmental nature which are not rules of law. If you remember, it was decided that there would be a sort of roundtable conference to see what could be done about amendments to the Fisheries Act to provide that the department could make rules, departmental rules, but those rules when made would be of legal effect. They would not have to go to the Governor in Council, for instance, just as the Customs has things go—departmental regulations.

**The Vice-Chairman:** In view of counsel's comment and his verbal comment as well for the record, maybe we could get a response back from the department.

**Mr. Eglington:** I think it could be taken up with the department, in the conference which has unfortunately not just taken place because Mr. Sponagle was ill and Mr. Ross is being temporarily sent off to another posting.

• 1235

**The Vice-Chairman:** Well, then we will take it that you will be following up on this.

**An hon. Member:** So that (inaudible)

**Mr. Eglington:** No, he is retired and Mr. Sponagle was ill.

**The Vice-Chairman:** Then you are going to proceed on this.

**Mr. Eglington:** Yes.

**The Vice-Chairman:** Then we will print Counsel's comment and the two letters, Mr. Eglington's and Mr. Levelton's, that we referred to.

SOR/78-91  
NOVA SCOTIA FISHERY REGULATIONS AMENDMENT  
Fisheries Act  
P.C. 1978-189

July 26, 1978.

1. An enquiry was addressed to Mr. Levelton about the licence referred to in the new Section 17.1(1) of the Regulations (correspondence attached).

2. The licence provided for in Section 17.1(1) cannot be a licence under Section 7 of the Act which reads:

“7 The Minister may, in his absolute discretion, whenever the exclusive right of fishing does not already exist by law, issue or authorize to be issued, leases and licences for fisheries or fishing, wherever situated or carried on . . .”

The licence in Section 17.1(1) of the Regulations relates to the introduction of fish. Section 7, its purpose given by the words “wherever the exclusive right of fishing does not already exist by law” is concerned with licences for the withdrawal of fish. It is true that fishery is defined as a place or area (locality

## [Traduction]

devant le comité, le ministère des Pêcheries tournant la difficulté en publiant des règlements ou directives ministériels qui ne sont pas des lois à proprement parler. Il avait été convenu qu'une conférence aurait lieu pour voir comment on pourrait modifier la Loi des pêcheries de façon à permettre au ministère d'adopter des règlements ministériels, lesquels auraient alors force de loi. Dans ce cas, le ministère ne serait pas tenu de s'adresser au gouverneur en conseil, de même que les douanes sont autorisées à publier des règlements ministériels.

**Le vice-président:** Pour la bonne règle, nous pourrions peut-être obtenir une réponse du ministère à ce sujet.

**M. Eglington:** Cette question pourrait être évoquée au cours de cette conférence, laquelle n'a malheureusement pas encore en lieu, M. Sponagle ayant été malade tandis que M. Ross a été transféré provisoirement.

**Le vice-président:** Vous allez donc suivre cette affaire.

**Une voix:** Afin que . . .

**M. Eglington:** Non, il a pris sa retraite tandis que M. Spanagle était malade.

**Le vice-président:** Vous allez donc étudier le dossier.

**M. Eglington:** Oui.

**Le vice-président:** Nous allons donc faire imprimer les observations que notre conseiller juridique a faites ainsi que les deux lettres, soit celle de M. Eglington et celle de M. Levelton.

DORS/78-91

RÈGLEMENT DE PÊCHES DE LA NOUVELLE-ÉCOSSE—Modification  
Loi sur les pêcheries  
C.P. 1978-189

Le 26 juillet 1978

1. On a fait parvenir à M. Levelton une demande au sujet du permis mentionné dans le nouvel alinéa 17.1(1) du Règlement (lettres ci-jointes).

2. Le permis prévu à l'alinéa 17.1(1) ne peut pas être considéré comme un permis aux termes de l'article 7 de la loi qui dit ceci:

“7. Le Ministre peut, à sa discréction absolue, lorsque le droit exclusif de pêche n'existe pas déjà en vertu de la loi, émettre des baux de pêche, des permis pour l'exploitation de pêcheries ou de permis de pêche, ou il peut en autoriser l'émission en quelque endroit que ces pêcheries soient situées ou que la pêche doive se pratiquer; . . .”

Le permis émis en vertu de l'alinéa 17.1(1) du Règlement a trait à l'introduction de poissons. L'article 7 a pour objet «lorsque le droit exclusif de pêche n'existe pas déjà en vertu de la loi», l'émission de permis pour le retrait du poisson. Il est vrai que le terme «pêcherie» se définit comme une étendue ou

## [Text]

or station) but the definition in Section 2 of the Act goes on to say "in or on which a pound, seine, net, weir or other fishing appliance is used, set, placed or located, and the area, tract or stretch of water in or from which fish may be taken by the said pound . . . and also the pound . . . or other fishing appliance used in connection therewith."

3. Consequently, Section 17.1(1) would appear to depend upon paragraphs (b) and (k) of Section 34 of the Act;

"(b) respecting the conservation and protection of fish"

"(k) respecting the taking or carrying of fish or any part thereof from one province of Canada to any other province."

Either of these powers, and certainly both together, in the context of the Fisheries Act, the broad scope of Section 34 and matters of which a court could have knowledge and of which it might take judicial notice, would support the making of regulations providing for a permit system for the purposes set out in Mr. Levelton's letter. One would normally expect a regulation setting up such a permit system to give some indication of its object and to set out some rules governing or at least guiding the decision to grant or to refuse a permit. This has been the stance consistently adopted by the Committee.

Mr. Levelton has provided reasons for not setting out any rules in this instance. Those reasons may well be regarded as compelling. But it is unfortunate that of all Departments the Department of Fisheries finds itself consistently unable, apparently because of the problems of fisheries management, to set out the substance of the rules it will apply in its regulations.

It seems often unable even to set out the object of a regulatory exercise which would at least provide some safeguard against wilful and improper refusal of a permit. The Department is possibly a little too influenced by analogy with the words "in his absolute discretion" in Section 7 of the Act.

While, perhaps, nothing can be said or done in this instance the Committee must guard against allowing a situation to arise in which the Fisheries Department is accorded a privileged position not given to any other Department or agency.

## [Translation]

un endroit (une localité ou une station), mais cette définition de l'article 2 de la loi poursuit en disant: «où une parc ou rets à enclos, une seine, un filet, une nasse, ou un autre engin de pêche est employé, tendu, placé ou localisé, et l'étendue ou nappe d'eau dans laquelle le poisson peut être pris au moyen desdits parc ou rets à enclos . . . » et aussi le parc ou rets à enclos . . . ou autre engin employé pour la pêche;»

3. Par conséquent, l'alinéa 17.1(1) semblerait découler des alinéas b) et k) de l'article 34 de la loi;

"b) concernant la conservation et la protection du poisson;"

"k) concernant la prise ou le transport du poisson ou de toute partie de poisson d'une province du Canada à une autre province;"

L'un ou l'autre de ces pouvoirs, et certainement les deux ensemble, justifieraient l'établissement d'un règlement sur l'émission des permis, aux fins soulevées dans la lettre de M. Levelton, dans le contexte de la loi sur les pêcheries, et vu la vaste portée de l'article 34 ainsi que les questions dont les tribunaux pourraient actuellement avoir connaissance et dont ils pourraient être saisis. Il est normal qu'un règlement comprenne des clauses sur l'émission des permis, afin de donner certaines indications concernant son objectif et d'établir certaines règles sur lesquelles pourrait être basée la décision d'accorder ou de refuser un permis ou tout au moins dont elle pourrait s'inspirer. C'est l'attitude qu'a toujours adoptée le Comité.

M. Levelton a donné les raisons pour lesquelles il n'existe pas de règlement dans ce cas. Ces raisons peuvent très bien être considérées comme irréfutables. Mais, il est malheureux que, de tous les ministères, celui des Pêches ne soit jamais en mesure, apparemment en raison de problèmes de gestion des pêcheries, d'exposer clairement le fonds des règlements qu'il mettra en application.

Il semble souvent incapable même de définir l'objectif d'un règlement qui assurerait au moins certaines garanties contre un refus volontaire et injuste d'émettre un permis. Le ministère est peut-être un peu trop influencé par les termes «à sa discrétion absolue» qui figurent à l'article 7 de la loi.

Le Comité ne peut sans doute rien dire ni faire dans ce cas, mais il doit s'efforcer d'éviter qu'on en arrive au point où le ministre des Pêches se verrait accorder une position privilégiée dont ne jouit aucun autre ministère ou organisme.

Le 9 mars 1978.

M. C. R. Levelton  
Directeur-général  
Direction des services des Pêches  
Service des pêches et de la mer  
Ministère des pêches et de l'environnement  
OTTAWA.

Objet: DORS/78-91, Règlement de pêche de la Nouvelle-Ecosse—Modification

Re: SOR/78-91, Nova Scotia Fishery Regulations,  
amendment

March 9, 1978  
C. R. Levelton, Esq.,  
Director-General,  
Fishing Services Directorate,  
Fisheries and Marine Service,  
Department of Fisheries and the Environment,  
OTTAWA.

## [Texte]

Dear Mr. Levelton:

I have taken a look at this amendment and am a bit lost. The licence referred to in the new section 17.1(1) can not be a licence within the meaning of section 7 of the Act. Where can I find the rules which govern the issuing of and terms of such a licence as this? I suppose they are somewhere in the Act and the Nova Scotia Fishery Regulations but I hardly know where to begin to look.

With kind regards, Yours sincerely,

G. C. Eglinton.

June 5, 1978

Mr. G. C. Eglinton,  
Counsel,  
Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments,  
c/o The Senate,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A4

Re: SOR/78-91 Nova Scotia Fishery Regulations  
Amendment

Dear Mr. Eglinton:

Further to your letter of March 9, 1978, the new section 17.1 was introduced to the subject Regulations for the specific purpose of preventing the introduction of disease to an area, that until very recently, has been disease free.

Some twenty or thirty years ago there was a very serious outbreak of Malpeque disease in the Maritimes that practically wiped out the oyster stocks in northeast New Brunswick, Prince Edward Island and parts of Nova Scotia. Cape Breton Island was not affected and to date, oysters in the area have shown no signs of the disease. We now have a very significant control stock of disease free oysters in that area for research purposes when compared to the disease resistant stocks in other parts of the Maritimes.

The current expansion in aquaculture and the use of oyster shells for spat settlement presented a potential problem in that either the oysters or shells could introduce the disease to Cape Breton waters and the licencing system was introduced as a control measure.

Further, a few years ago, an outbreak of redmouth disease occurred in cultured rainbow trout in a commercial rearing establishment that was operating in Cape Breton tidal waters. The trout had to be destroyed and we were fortunate that the disease did not spread, (as far as is known) to native trout stocks.

To return to your specific questions, we believe that the licence referred to in this section is one that may be issued pursuant to Section 7 of the Fisheries Act and this view has evidently been approved by the legal examiner of the Privy

## [Traduction]

Monsieur,

J'ai lu cette modification et elle me semble un peu confuse. Le permis prévu dans le nouvel alinéa 17.1(1) ne peut pas constituer un permis aux termes de la définition de l'article 7 de la loi. Où puis-je trouver les règles sur l'émission et les modalités de ce type de permis? Je suppose qu'elles existent quelque part dans la loi et dans le règlement de pêche de la Nouvelle-Écosse, mais je m'y perds.

Veuillez agréer, Monsieur, 19 l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglinton.

Le 5 juin 1978

Monsieur G. C. Eglinton  
Conseiller  
comité mixte des règlements et autres textes réglementaires  
a/s le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Objet: DORS/78-91 Règlement de pêche de la Nouvelle-Écosse—Modification

Monsieur,

Pour faire suite à votre lettre du 9 mars 1978, le nouveau paragraphe 17.1 a été ajouté au Règlement mentionné ci-dessus dans le but précis d'empêcher l'introduction de maladies dans des eaux où il n'en existait pas jusqu'à tout récemment.

Il y a environ vingt ou trente ans, il y a eu dans les Maritimes une épidémie très grave de maladie de «Malpèque» qui a pratiquement détruit les réserves d'huîtres du nord-ouest du Nouveau-Brunswick, de l'Île du Prince-Édouard et de certaines parties de la Nouvelle-Écosse. L'Île du Cap Breton n'a pas été touchée et, jusqu'ici les huîtres à cet endroit n'ont manifesté aucun signe de la maladie. Nous possédons là maintenant une importante réserve de contrôle d'huîtres saines qui nous permet de poursuivre des recherches en la comparant avec les réserves qui ont résisté à l'épidémie dans les autres parties des Maritimes.

Le développement actuel de l'aquaculture et l'utilisation des écailles d'huîtres pour des installations de frai pourrait présenter un problème du fait que les huîtres ou les écailles risqueraient d'introduire la maladie dans les eaux du Cap Breton et c'est pourquoi l'on a adopté un système d'émission de permis comme mesure de contrôle.

En outre, il y a quelques années, une épidémie de bouche rouge a éclaté chez des truites arc-en-ciel dans un élevage commercial établi dans les eaux de marée du Cap Breton. Les truites ont dû être détruites et heureusement la maladie ne s'est pas propagée (pour autant que l'on sache) aux réserves de truites naturelles.

Pour revenir à vos questions, nous croyons que le permis prévu dans cet article est le même que celui qui peut être émis en vertu de l'article 7 de la Loi sur les pêcheries et ce point de vue a évidemment été approuvé par le légiste du Bureau du

## [Text]

Council office. Said section indicated that leases or licences may be issued for fisheries or fishing wherever situated or carried on. Fishery is also defined as a place or area where fish may be taken.

No terms or criteria for the issue of such a licence have been established in regulations as each application must be assessed on its merits. Such factors as the place of origin of the stock, examination by a fisheries pathologist, certification as being disease free, (see Salmonidae Import Regulations SOR/74-4) facilities for handling, disposal of containers and effluent waters and reasons for introduction (commercial or research purposes), to name a few, would have to be considered before any licence was issued. You will appreciate that to set out criteria for introduction of species that may originate in any part of the world would only lead to massive regulatory detail that would serve no practical purpose.

Yours sincerely,

C. R. Levelton,  
Director General,  
Fishing Services Directorate.

Registration  
SOR/78-91 27 January, 1978

FISHERIES ACT  
Nova Scotia Fishery Regulations, amendment  
P.C. 1978-189 26 January, 1978

**His Excellency the Governor General in Council, on the recommendation of the Minister of Fisheries and the Environment, pursuant to section 34 of the Fisheries Act, is pleased hereby to amend the Nova Scotia Regulations made by Order in council P.C. 1970-302 of 17th February, 19701, as amended<sup>2</sup>, it accordance with the schedule hereto.**

## SCHEDULE

**1. (1) Subsection 7(1) of the Nova Scotia Fishery Regulations is revoked.**

**(2) Subsection 7(3) of the said Regulation is revoked.**

**2. The said Regulations are further amended by adding thereto, immediately after section 17 thereof, the following section:**

**“17.1 (1) No person shall, except under authority of a licence,**

**(a) introduce into the waters of the Province, except the waters of Cape Breton Island, any fish, including shellfish that is not indigenous to those waters; or**

**(b) introduce into the waters of Cape Breton Island**

## [Translation]

Conseil privé. L'article ci-dessus indique que l'émission de baux de pêche ou de permis pour l'exploitation de pêcheries peut être autorisée à n'importe quel endroit où ces pêcheries sont situées ou que la pêche se pratique. Les pêcheries sont aussi définies comme l'endroit ou l'étendue où le poisson peut être pris.

Aucun terme ou critère concernant l'émission d'un tel permis n'a été stipulé par règlement, car chaque demande doit être évaluée au mérite. Des facteurs, comme l'origine des réserves, l'examen par un ichtyopathologiste autorisé, l'attestation qu'il n'existe aucune maladie, (voir le Règlement concernant l'importation des salmonidés, DORS/74-4) les installations de manutention, l'élimination des conteneurs et des effluents, les raisons justifiant l'introduction du poisson (à des fins commerciales ou de recherches), pour n'en nommer que quelques-uns, devraient être examinés avant d'émettre un permis. Vous comprendrez que l'établissement de critères permettant d'introduire dans les eaux des espèces provenant de n'importe quelle partie du monde entraînerait l'établissement d'une masse de détails réglementaires qui ne serviraient à rien.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le directeur général  
des services des pêches  
C. R. Levelton

Enregistrement  
DORS/78-91 27 janvier 1978

LOI SUR LES PÊCHERIES  
Règlement de pêche de la Nouvelle-Écosse—Modification  
C.P. 1978-189 26 janvier 1978

**Sur avis conforme du ministre des Pêcheries et de l'Environnement et en vertu de l'article 34 de la Loi sur les pêcheries, il plaît à Son Excellence le Gouverneur général en conseil de modifier, conformément à l'annexe ci-après, le Règlement de pêche de la Nouvelle-Écosse établi par le décret C.P. 1970-302 du 17 février 19701, dans sa forme modifiée<sup>2</sup>.**

## ANNEXE

**1. Les paragraphes 791) et (3) du Règlement de pêche de la Nouvelle-Écosse sont abrogés.**

**2. Est ajouté l'article suivant:**

**«17.1 (1) Nul ne peut, si ce n'est en vertu d'un permis.**

**a) introduire dans les eaux de la province, à l'exception des eaux de l'île du Cap-Breton, un poisson, y compris un mollusque ou crustacé, qui n'est pas indigène de ces eaux, ni**

**b) introduire dans les eaux de l'île du Cap-Breton**

## [Texte]

- (i) any shellfish that is not indigenous to those waters,  
or
- (ii) any shell from any such shellfish.

**(2) Notwithstanding subsection (1), shellfish taken from the waters of New Brunswick and Prince Edward Island may be introduced into any of the waters of the Province except the waters of Cape Breton Island."**

**The Vice-Chairman:** The next item SOR/78-301, By-laws of the North Fraser Harbour Commission amendment, and I assume that any change that would be made will be made in the French text. Is that right Miss Mayrand? Fine, then we do not need to . . .

**Miss Mayrand:** (Inaudible)

**The Vice-Chairman:** The following item SOR/76-496, I assume has been attended to, as well, and we do not need to print that.

SOR/78-526, Sept-Îles Crane Tariff By-law, amendment, National Harbours Board Act, P.C. 1978-1963. There is a date on it July 17, 1978, Counsel's comment and attached is a letter from Miss Mayrand, dated July 18, 1978, and following that a letter of Mr. F. T. Elmitt of November 3, 1978, from the National Harbours Board. I wonder, is this explanation satisfactory.

**Miss Mayrand:** I think that my letter and his letter should not be printed. It was a matter that I wanted to have some information on and I did not understand exactly what it meant.

**The Vice-Chairman:** Well, I wondered if any of it had to be printed.

**Miss Mayrand:** But the comment . . .

**The Vice-Chairman:** Well, if there is any doubt let us print the comment, but I think the matter has been satisfactorily attended to. Is that right Miss Mayrand? Are you satisfied with the explanation?

**Miss Mayrand:** Yes, but the comment was written after.

**Mr. Eglington:** Because the comment relates to a different . . .

SOR/78-526  
SEPT-ÎLES CRANE TARIFF BY-LAW, AMENDMENT  
National Harbours Board Act  
P.C. 1978-1963

July 17, 1978.  
*Criterion 15*  
Section 4(1)(c)

Provisions such as this one are common in regulations. The Committee has objected to many on the basis that, standing alone, they subdelegate power to the authority empowered to request information by turning a rule making power into an administrative power exercisable ad hoc. In this instance the

## [Traduction]

- (i) un mollusque ou crustacé qui n'est pas indigène de ces eaux, ou
- (ii) la coquille ou carapace d'un tel mollusque ou crustacé.

**(2) Nonobstant le paragraphe (1), les mollusques et crustacés pris dans les eaux du Nouveau-Brunswick et de l'Île-du-Prince-Édouard peuvent être introduits dans les eaux de la province, sauf dans celles de l'île du Cap-Breton.»**

**Le vice-président:** Passons maintenant au DORS78/301, règlements de la Commission du havre de North Fraser—modification. Les modifications seront apportées uniquement au texte français, n'est-ce pas, mademoiselle Mayrand? Dans ce cas nous n'avons pas besoin de . . .

**Mlle Mayrand:** (inaudible)

**Le vice-président:** Le DORS 76/496 étant en règle, nous n'avons pas besoin de le faire imprimer.

DORS/78-526, règlements sur le tarif des droits de grue—modification, Loi sur le conseil des ports nationaux, C.P. 1978-1963. Le document est daté du 17 juillet 1978. S'y trouve annexée une lettre de Mlle Mayrand datée du 8 juillet 1978 suivie par une lettre de M. F. T. Elmitt de la Commission des ports nationaux, lettre datée du 3 novembre 1978. Ces explications sont-elles satisfaisantes?

**Mlle Mayrand:** Il est inutile de faire imprimer ma lettre ainsi que la sienne, il s'agissait simplement d'une demande d'explication.

**Le vice-président:** Je me demandais justement s'il fallait faire imprimer ces documents.

**Mlle Mayrand:** Mais les commentaires . . .

**Le vice-président:** En cas de doute, il vaudrait mieux les faire imprimer; de toute façon la question semble réglée. N'est-ce pas mademoiselle Mayrand?

**Mlle Mayrand:** Oui, mais les commentaires ont été rédigés après.

**M. Eglington:** Parce qu'ils se rapportent à quelque chose d'autre.

DORS/78-526  
RÈGLEMENTS SUR LE TARIF DES DROITS DE GRUE  
DE SEPT-ÎLES—MODIFICATION  
Loi sur le Conseil des ports nationaux  
C.P. 1978-1963

Le 17 juillet 1978  
Critère 15  
Alinéa 4(1)c)

Des dispositions de ce genre apparaissent fréquemment dans les règlements. Le Comité s'y est souvent opposé étant donné qu'en dehors de leur contexte, elles sous-délèguent un pouvoir à l'autorité habilitée à demander des renseignements en transformant un pouvoir de réglementation en un pouvoir adminis-

## [Text]

provision does not stand alone and some specificity is lent to the rule making exercise which is Section 4(1) by paragraphs (a) and (b). Even so, paragraph (c) requires some explanation. If it is directed to a time *after* the written application is received by the Board (ie. further and better information) then the paragraph is poorly drafted. It it is directed to the time when the written application is being prepared for submission then the only way in which it can have any meaning is if the Board does make rules which the applicant knows about so that he will know what "other" information he must include in his application. Even if an applicant enquires at the harbour office as to what he should put in his application the officer of whom he enquires must have rules in the light of which he advises what the "other" information is. It would appear, therefore, that paragraph (c), even limited by paragraphs (a) and (b), gives a rule making power to the Board. The nature of the rules made should be enquired into. After a reply has been received the position can be reviewed in the context of Section 14 of the National Harbours Board Act and the Committee's principle that subordinate legislation should be complete and not a mask for further sets of subsidiary rules.

Correspondence relating to the meaning of the new section 4(3) is attached.

**The Vice-Chairman:** Then what rules do you feel should be looked into?

**Mr. Eglinton:** The new Section 4(1)(c) as to the drafting of it.

**The Vice-Chairman:** Well, then, maybe this could be taken up with the department.

Next we have SOR/78-557, Royal Canadian Mounted Police Regulations amendment, the Royal Canadian Mounted Police Act, P.C. 1978-2134, and Counsel's comment dated July 25, 1978 will be printed.

SOR/78-557

ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE REGULATIONS, AMENDMENT

Royal Canadian Mounted Police Act  
P.C. 1978-2134

July 25, 1978.

This amendment revokes the various sections in the Regulations governing annual, compassionate, special, sick and retirement leave, and the entitlements thereto. It also delegates to the Commissioner, with the approval of the Treasury Board, the power to prescribe leave limits for members of the Force. Section 21(1) of the Royal Canadian Mounted Police Act reads:

"The Governor in Council may make regulations for the organization, training, discipline, efficiency, administration and good government of the force and generally for

## [Translation]

tratif spécifique. Dans le cas présent, la disposition n'est pas isolée, et les alinéas *a*) et *b*) apportent une certaine précision au pouvoir d'établir les règles du paragraphe 4(1). Malgré cela, l'alinéa *c*) nécessite quelques explications. S'il concerne la période postérieure au moment où le Conseil a reçu une demande écrite (c'est-à-dire un supplément d'information), l'alinéa est mal rédigé. S'il concerne la période pendant laquelle la demande écrite est sur le point d'être transmise, la disposition ne peut avoir un sens que si le Conseil établit des règles connues du demandeur, qui saura quels «autres» renseignements il doit inclure à sa demande. Même si un demandeur s'enquiert auprès du bureau du port des renseignements à faire figurer dans sa demande, l'agent auquel il s'adresse devra avoir des règles qui lui permettront d'indiquer au demandeur de quels «autres» renseignements il s'agit. Il semble donc que l'alinéa *c*) confère un pouvoir d'établir des règles, même si ce pouvoir est limité par les alinéas *a*) et *b*). Il faudrait faire connaître la nature des règles établies. Après qu'une réponse aura été fournie, la question pourra être étudiée dans le contexte de l'article 14 de la Loi sur le Conseil des ports nationaux et du principe du Comité selon lequel les mesures législatives subordonnées doivent être complètes et ne doivent pas masquer un autre ensemble de règles accessoires.

La correspondance portant sur la signification du paragraphe 4(3) est jointe au présent commentaire.

**Le vice-président:** Dans ce cas, quel article devrait être vérifié?

**M. Eglinton:** Le nouvel article 4(1)c).

**Le vice-président:** Vous pourriez en discuter avec le ministère.

Nous avons ensuite le DORS/78-557, règlement de la Gendarmerie Royale du Canada, modifications, Loi sur la Gendarmerie Royale du Canada, C.P. 1978-2134 ainsi que les remarques de notre conseiller juridique datées du 25 juillet 1978, qu'on va faire imprimer.

DORS/78-557

RÈGLEMENT DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA, MODIFICATION

Loi sur la Gendarmerie Royale du Canada  
C.P. 1978-2134

Le 25 juillet 1978

Cette modification abroge les divers articles du Règlement relatifs aux congés annuels et spéciaux, ainsi qu'aux congés pour raisons de famille, de maladie et de retraite, ainsi que les droits y afférents. Il délègue également au Commissaire, sur approbation du Conseil du Trésor, le pouvoir de fixer des limites relativement aux congés pour les membres de la Gendarmerie. Le paragraphe 21(1) de la Loi sur la Gendarmerie Royale du Canada stipule en effet que:

«Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements sur l'organisation, l'entraînement, la discipline, l'efficacité, l'administration et le bon gouvernement de la Gendarmerie-

**[Texte]**

carrying the purposes and provisions of this Act into force".

Pursuant to this power the Governor in Council formerly made regulations governing leave entitlements in the force. Now he has purported to subdelegate this power to the Commissioner. There is nothing in Section 21(1) or elsewhere in the Act to indicate that the Governor in Council has the power to subdelegate his law making power to the Commissioner to anyone else. In fact the Act would seem to be diametrically opposed to such subdelegation since Section 21(2) gives to the Commissioner his own, independent rule making power to issue standing orders "for the organization, training, discipline efficiency, administration and good government of the force."

If the Commissioner does not have power to govern leave entitlement by standing order it is difficult to see how that power can be subdelegated to him by the Governor in Council.

This appears to be so batant a case of subdelegation that there must be some very clear explanation for it, eg. your counsel's misconstruction of the Act or some high judicial authority. This should be enquired into.

If leave entitlements are set by regulation or by standing order, they will be set by a statutory instrument (and regulation). If they are set under the subdelegated power now purportedly given, the status of the document in which they appear is obscure. Certainly, the Crown will claim that the Commissioner's prescription is not a statutory instrument.

**The Vice-Chairman:** Are there any questions in regards to this item?

**Mrs. Holt:** What are we going to do about it because it is improper?

**The Vice-Chairman:** Well, I would think that we should get an explanation of how the power comes about and we ask them to outline the authority.

**Mrs. Holt:** Yes.

**The Vice-Chairman:** Agreed.

**Mrs. Holt:** Is that true in any other department, this subdelegation of powers? Is it illegal?

**Mr. Eglington:** But we had a great and elaborate correspondence with Dr. Driedger on that point and the view that I have consistently followed, and I think the Committee has adopted it, too, is that subdelegation is improper unless it is allowed for in the statute, either specifically or by necessary intendment.

**The Vice-Chairman:** What we are saying in this situation is that there is no authority to subdelegate the power.

**Mrs. Holt:** So that (inaudible).

**The Vice-Chairman:** Now, we have SOR/78-697, Ethno-Cultural Group Recognition Regulations, Customs Tariff P.C. 1978-2721 and Counsel's comment dated October 13, 1978. I wonder if you could explain further the significance of that last line when you say:

**[Traduction]**

rie et, en général, sur la réalisation des objets de la présente loi et la mise à exécution de ses dispositions.»

Conformément à ce pouvoir, le gouverneur en conseil pouvait édicter des règlements concernant les droits relatifs aux congés accordés aux membres de la Gendarmerie. Il a maintenant l'intention de déléguer ses pouvoirs au Commissaire. Il n'est aucunement question dans le paragraphe 21(1) ou ailleurs dans la loi que le gouverneur en conseil puisse déléguer la prescription des règlements au commissaire ou à personne d'autre. De fait, la Loi semblerait diamétralement opposée à ce genre de sous-délégation puisque l'article 21(2) confère aux commissaires son propre pouvoir indépendant d'édicter des règlements «visant l'organisation, l'enseignement, la discipline, l'efficacité, l'administration et le bon gouvernement de la Gendarmerie».

Si le Commissaire n'a pas le pouvoir de régir les droits aux congés par voie de règlement, il est difficile de concevoir comment ce pouvoir peut lui être sous-délégué par le gouverneur en conseil.

Ceci semble être un cas tellement évident de sous-délégation qu'il doit y avoir une explication très claire, c'est-à-dire soit une mauvaise interprétation de la loi par votre conseiller juridique, soit l'existence d'une autorisation judiciaire supérieure. Ceci devrait faire l'objet d'une enquête plus poussée.

Si les droits aux congés doivent être régis par voie de règlements ou textes réglementaires, ils le seront. S'ils doivent l'être selon les pouvoirs de sous-délégation censément accordés, le statut du document afférent reste obscur. Il est certain que la Couronne prétendra que le texte relevant du pouvoir du Commissaire ne constitue pas un texte réglementaire.

**Le vice-président:** Y a-t-il des questions à ce sujet?

**Mme Holt:** Qu'est-ce que nous allons faire alors, puisque cela ne convient pas?

**Le vice-président:** Ils devront nous expliquer leurs attributions dans ce domaine et aussi la question des pouvoirs.

**Mme Holt:** D'accord.

**Le vice-président:** D'accord.

**Mme Holt:** Est-il vrai que dans tous les autres ministères, pareille sous-délégation de pouvoirs est illégale?

**M. Eglington:** Cette question a fait l'objet d'une longue correspondance entre M. Driedger et moi-même; tout comme le comité, j'ai toujours affirmé que la sous-délégation des pouvoirs est illégale à moins d'avoir été spécifiquement prévue aux termes de la loi.

**Le vice-président:** Donc dans ce cas précis, rien n'autorise pareille sous-délégation de pouvoirs.

**Mme Holt:** Donc, (inaudible)

**Le vice-président:** Nous passons maintenant au DORS/78-697—règlement sur la reconnaissance des groupes ethno-culturels, tarif douanier, C.P. 1978-2721 ainsi que les remarques du conseiller juridique datées du 13 octobre 1978. Pourriez-vous

[Text]

The regulations to be prescribed by the Minister have not yet appeared. They may, of course, not be necessary.

I am not clear what you mean by that.

**Mr. Eglington:** It may be a situation where the effect of the tariff item can be achieved without the need to add to the burden of regulations, so it is purely an explanatory note.

**Mrs. Holt:** You mean there is a law covering that aspect.

**Mr. Eglington:** Well, there is the tariff item, and perhaps it is workable without the need to make any more regulations.

**Mrs. Holt:** Good, the less the better.

**The Vice-Chairman:** Just cut that item.

Now, SOR/78-722, Used or Second-Hand Motor Vehicle Regulations amendment Customs Tariff P.C. 1978-2823, and I assume that this has been satisfactorily dealt with, so there is no need to print this, and the same with regard to the next item, SOR/78-868, Lobster Fishery Regulations amendment, Fisheries Act, PC 1978-3463.

• 1240

The French text has been amended, I assume. There is no reason to print that.

The next item is SOR/78-907—Automobile Components Remission Order, amendment. The Financial Administration Act covers this act. PC 1978-3613. This has been attended to as well. There is no need to print it.

The next item is SI/78-138—Exposed and Processed Film and Recorded Video Tape Remission Order, amendment. The Financial Administration Act, PC 1978-2429. Counsel's comment of November 13, 1978. I assume this has all been attended to, so there is no need to print that one.

SI/78-143—Volkswagen Remission Order 1978. The Financial Administration Act, PC 1978-2658. Counsel's comment dated October 20, 1978. I wonder in this maybe we could get an explanation where it says:

"similar to" may not mean partaking of that same common quality.

I am not clear on this.

**Mr. Eglington:** The effect of Section 5(3) is that to determine the Canadian value of the Canadian automotive components, there is not to be included in the determination of value any goods in which there has been a remission of custom duty under the off-highway vehicles remission order and the automobile components remission order, or any order similar to those two, made under any act of Parliament, which seems rather vague.

[Translation]

nous dire ce que vous entendez au juste par la dernière ligne, libellée comme suit:

Les règlements qui doivent être fixés par le ministre n'ont pas encore été publiés. Ils ne sont peut-être pas indispensables.

Je ne comprends pas ce que vous entendez par là.

**M. Eglington:** On peut obtenir les mêmes effets sans accroître le nombre de règlements. Il s'agit donc purement d'une note explicative.

**Mme Holt:** Il existe donc une loi qui s'applique à ces questions.

**M. Eglington:** Il existe un poste dans le tarif douanier, et dans ce cas des nouveaux règlements seraient peut-être superflus.

**Mme Holt:** Moins il en aura mieux cela vaudra.

**Le vice-président:** Supprimons donc ce poste.

La question du DORS/78-722, règlement sur les véhicules à moteur, usagés ou d'occasion—modification, tarif douanier, C.P. 1978-2823, et ayant été réglée, il est inutile de faire faire imprimer ces documents. La même chose est vraie du poste suivant, le DORS/78-868 règle de la pêche du homard—modification, C.P. 1978-3463.

Si la version française a été modifiée, il est inutile de faire imprimer cela.

Passons maintenant au DORS/78-907—Décret de remise visant les pièces composant d'automobile, modifications. Ce décret relève de la Loi sur l'administration financière. Il s'agit du PC 1978-3613. Le problème ayant été réglé, il est inutile de faire imprimer les documents.

Le poste suivant est DORS/78-138—Décret de remise sur des films exposés et traités et des bandes magnétoscopiques enregistrées, modifications. Loi sur l'administration financière, PC 1978-2429. Nous avons aussi les observations du conseiller juridique, datées du 13 novembre 1978. Puisqu'on s'en est déjà occupé, est inutile de les faire imprimer.

DORS/78-143—Décret de remise des droits des douanes (Volkswagen), modifié. Loi sur l'administration financière, PC 1978—2658. Observations du conseiller juridique datées du 20 octobre 1978. Vous pourriez peut-être nous expliquer la fin de l'article. On lit:

L'expression «semblable à» ne signifie pas nécessairement partage de cette même qualité commune.

Je ne comprends pas très bien.

**M. Eglington:** Aux termes du paragraphe 5(3), la valeur en dollars canadiens des pièces composantes d'automobiles fabriquées au Canada ne doit pas inclure la valeur de toute marchandise qui a fait l'objet d'une remise des droits de douanes en vertu du Décret de remise à l'égard des véhicules extra-routiers et le Décret de remise visant les pièces composantes d'automobiles, ou de tout autre décret semblable adopté en vertu d'une loi du Parlement, ce qui semble un peu vague.

## [Texte]

**The Vice-Chairman:** And rather complicated. What do we do? Do we ask them to clear up the vagueness as to what they are saying?

**Mr. Eglington:** To say what it means, yes.

**The Vice-Chairman:** All right. So we will print the counsel's comment.

SI/78-143

VOLKSWAGEN REMISSION ORDER 1978  
Financial Administration Act  
P.C. 1978-2658

October 20, 1978

*Section 5(3)(c)*

This provision seems a trifle vague. There is, doubtless, something in common between the Off-Highway Vehicles Remission and the Automobile Components Remission Order, but "similar to" may not mean partaking of that same common quality.

**The Vice-Chairman:** We have just one final item, and that is a series of SORs which have no comment with them. We will just list them in our minutes for today.

Mr. Eglington.

**Mr. Eglington:** There are just two small matters, Mr. Chairman. At the meeting on December 21 there was a considerable discussion—in fact it took up about two-thirds of the meeting—of the problem of quasi-law dealing with packaged incinerated guidelines and the Canada Council bylaws. The notes on the top of it were not printed in the proceedings, and the proceedings are actually quite unintelligible to anyone who reads them. I was wondering if the Committee wanted to print them so that anyone who was following the proceedings would know what the discussion was about.

**The Vice-Chairman:** What is the recommendation? I frankly am not aware of it at all.

**Senator Godfrey:** You are recommending that they be printed.

**Mr. Eglington:** I think they should because it is a real problem. If anyone picks up the proceedings of December 21 they are not going to have a clue of what the Committee spent three quarters of an hour on.

**Senator Godfrey:** Is it referred to later?

**Mr. Eglington:** If anyone does follow the proceedings diligently they will pick it up, but it is for the completeness.

**The Vice-Chairman:** Would somebody want to move that we print it?

**Some hon. Members:** Agreed

Material referred to at the meeting of December 21, 1978. See Proceedings Issue 5 pages 5:6 to 5:17.

## [Traduction]

**Le vice-président:** C'est aussi un peu complexe. Que devrions-nous faire? Faudrait-il demander des précisions?

**M. Eglington:** Pour que l'article soit clair, oui.

**Le vice-président:** Très bien. On fera donc imprimer les observations du conseiller juridique.

TR/78-143

DÉCRET DE REMISE DES DROITS DE DOUANE  
(VOLKSWAGEN) (1978)  
C.P. 1978-2658

Le 20 octobre 1978

*Article 5 3)c)*

Cet article semble légèrement vague. Il y a, sans aucun doute, quelque chose en commun entre le Décret de remise à l'égard des véhicules extra-routiers et le Décret de remise visant les pièces composantes d'automobiles, mais l'expression «semble à» ne signifie pas nécessairement partage de cette même qualité commune.

**Le vice-président:** Le dernier article à l'ordre du jour, c'est une série de DORS sans commentaire. Il suffit de les énumérer.

Monsieur Eglington.

**M. Eglington:** Deux petites questions, monsieur le président. A la séance du 21 décembre, on a consacré un temps considérable—les deux-tiers de la séance à peu près—aux problèmes concernant les lignes directrices nationales relatives aux émissions des incinérateurs compacts et aux règlements du Conseil des arts. Les notes explicatives n'ayant pas été annexées au procès-verbal, celui-ci est à peu près intelligible. Le Comité devrait peut-être les faire imprimer pour la gouverne de ceux qui liront les témoignages.

**Le vice-président:** Qu'est-ce que vous recommandez? A vrai dire, je ne suis pas au courant.

**Le sénateur Godfrey:** Vous recommandez que les notes explicatives soient imprimées.

**M. Eglington:** Oui, car il y a un problème. Celui qui lira les témoignages du 21 décembre ne saura pas à quoi le Comité a consacré trois quarts d'heure.

**Le sénateur Godfrey:** Est-ce qu'on en parle plus loin?

**M. Eglington:** En lisant très attentivement, on comprend, mais ce n'est vraiment pas complet.

**Le vice-président:** Puis-je avoir une motion pour faire imprimer les notes?

**Des voix:** D'accord.

Documents cités à la séance du 21 décembre 1978. (Voir Témoignages, fascicule 5, page 5:6 à 5:17.)

[Text]

[Translation]

**PACKAGED INCINERATORS NATIONAL EMISSION GUIDELINES**

Canada Gazette Part I, 25 November 1978, p. 7004

The Governor in Council would appear to have caused the Minister (despite the use of the royal "we") to have "published" these Guidelines (not "issued", "made" or "established" them) pursuant to section 8 of the Clean Air Act, S.C. 1970-71-72 cap. 47.

"The Governor in Council may publish or cause to be published national emission guidelines indicating quantities and concentrations in which any air contaminant should not be emitted into the ambient air from sources of any class, whether stationary or otherwise."

This section contains no magic formula, and uses the word "guidelines" instead of "regulation", "order", or any other type of instrument mentioned in the catalogue in the opening part of the definition of statutory instrument. It also speaks of the guidelines being "published" and not "issued, made or established". One might think that the section had been drawn with the Crown's view of the definition of a statutory instrument in mind. The Act appears to impose no legal sanction for failure to comply with a guidelines.

Section 7 of the Act can be usefully compared with section 8. Section 7, providing for national emission standards, reads as follows:

7. (1) Where the emission into the ambient air of an air contaminant in the quantities and concentrations in which it is consumed or produced in the operation of stationary sources of a particular class or classes specified by the Governor in Council would

(a) constitute a significant danger to the health of persons, or

(b) be likely to result in the violation of a term or terms of any international obligation entered into by the Government of Canada relating to the control or abatement of air pollution in regions adjacent to any international boundary or throughout the world,

the Governor in Council may prescribe national emission standards establishing the maximum quantities, if any, and concentrations of such air contaminant that may be emitted into the ambient air by stationary sources of such class or classes.

(2) Subject to subsection (3), a copy of any national emission standard that the Governor in Council proposes to prescribe shall be published in the *Canada Gazette*; and no such emission standard may be prescribed by the Governor in Council except after the expiration of sixty days following such publication thereof.

(3) Where, by reason of an emergent situation involving an extremely hazardous air contaminant or for any other reason cited by the Governor in Council in an order issued under this subsection, he considers the immediate prescrip-

**LIGNES DIRECTRICES NATIONALES RELATIVES AUX ÉMISSIONS DES INCINÉRATEURS COMPACTS**

Gazette du Canada, Partie I, 25 novembre 1978, p. 7004

Il semble que le gouverneur en conseil ait (malgré l'utilisation du «nous» royal) fait «publier» (et non pas «émettre» ni «établir») par le ministre ces lignes directrices conformément à l'article 8 de la Loi sur la lutte contre la pollution atmosphérique, S.C. 1970-1971-1972 chapitre 27.

Le gouverneur en conseil peut publier ou faire publier des directives nationales de dégagement indiquant les quantités et concentrations dans lesquelles un agent de contamination de l'air provenant de sources, fixes ou autres, de toute catégorie ne devrait pas être dégagé dans l'air ambiant.

Cet article ne contient aucune formule magique et emploie le mot «directives» au lieu de «règlement», «décret», ou autre type de texte mentionné dans l'énumération préliminaire de la définition des textes réglementaires. Il parle également de directives qui seront «publiées», et non pas «émises ou établies». On peut penser que cet article a été rédigé à la lumière de l'interprétation donnée par la Couronne à la définition d'un texte réglementaire. La loi semble ne prévoir aucune sanction en cas de non respect d'une directive.

On peut utilement comparer les articles 7 et 8 de la loi. L'article 7, qui prévoit la prescription de normes nationales de dégagement, est libellé comme suit:

7. (1) Lorsque le dégagement dans l'air ambiant d'un agent de contamination de l'air en quantités et concentrations consommées ou produites lors de l'exploitation de sources fixes d'une ou plusieurs catégories particulières spécifiées par le gouverneur en conseil

a) constituerait un danger appréciable pour la santé des personnes, ou

b) risquerait d'entraîner la violation d'une ou plusieurs clauses d'une obligation internationale contractée par le gouvernement du Canada et relative à la lutte contre la pollution atmosphérique ou à la réduction de cette pollution dans des régions voisines d'une frontière internationale ou dans le monde entier,

le gouverneur en conseil peut prescrire des normes nationales de dégagement établissant les quantités, le cas échéant, et concentrations maximales de cet agent de contamination de l'air qui peuvent être dégagées dans l'air ambiant par les sources fixes de cette ou de ces catégories.

(2) Sous réserve du paragraphe (3), une copie de toute norme nationale de dégagement que le gouverneur en conseil se propose de prescrire doit être publiée dans la *Gazette du Canada*; et le gouverneur en conseil ne peut prescrire de norme de dégagement de ce genre qu'après l'expiration d'un délai de soixante jours à partir de cette publication.

(3) Lorsque, en raison d'une situation requérant des mesures immédiates et où intervient un agent de contamination de l'air extrêmement dangereux ou pour toute autre raison invoquée par le gouverneur en conseil dans un décret

**[Texte]**

tion of a national emission standard or standards in relation to an air contaminant or air contaminants specified in the order to be essential to meet a national emergency, subsection (2) does not apply in respect of any national emission standard in relation thereto prescribed within five days after the making of such order; but any such national emission standard is subject to negative resolution of Parliament.

It will be seen that "standards" is not a word in the catalogue of instruments mentioned in the definition of a statutory instrument, that section 7 contains no magic formula and the standards are to be prescribed, and not "issued, made or established". Yet, standards prescribed under section 7 are treated as statutory instruments, indeed as regulations, and are published under SOR numbers in Part II of the Gazette. There are penalties for disobeying a standard, but this is of no relevance unless the standard is in the first place a statutory instrument. If it is a statutory instrument, the fact that Parliament has prescribed a penalty for its transgression makes it a regulation. The fact that a penalty can be imposed can not make an instrument a statutory instrument.

If standards under section 7 are statutory instruments, there seems no reason why guidelines under section 8 should not be also.

The Department should be faced with this issue and asked what administrative or other non-statutory sanctions are used to back up the guidelines to ensure compliance with them.

**BY-LAWS OF THE CANADA COUNCIL**

Pursuant to section 10 of the Canada Council Act, the Council is empowered to make "by-laws regulating its proceedings and generally for the conduct and management of its activities . . .". The view was formed that the Council's by-laws were statutory instruments and a request was made to the Secretary to the Council for their production for scrutiny by the Committee. The Secretary replied to the request in the terms attached, kindly giving an explanation for the Council's position that its by-laws are not statutory instruments.

The matter was then taken up with the Principal Legal Adviser to the Privy Council Office, who replied that the by-laws are excluded from the definition of statutory instrument by section 2(1)(d)(iii) of the Statutory Instruments Act. A further enquiry elicited the response that the definition of "regulation" in the Interpretation Act was irrelevant to the definitions in the Statutory Instruments Act and that the Canada Council would seem to be ultimately accountable, through a Minister, to Parliament for the conduct of its affairs, a view evidently supported by the Director of the Council, Mr. Charles Lussier (See Minutes of Proceedings and Evidence of the Standing Committee of the House of Com-

**[Traduction]**

promulgué en vertu du présent paragraphe, ce dernier estime qu'il est essentiel, pour faire face à une situation critique de caractère national, de prescrire immédiatement une ou plusieurs normes nationales de dégagement relativement à un ou plusieurs agents de contamination de l'air spécifiés dans le décret, le paragraphe (2) ne s'applique pas à l'égard d'une norme nationale de dégagement y afférante qui est prescrite dans les cinq jours qui suivent le jour où ce décret est pris; toutefois, une norme nationale de dégagement de ce genre peut faire l'objet d'une résolution négative du Parlement.

On constate que les «normes» ne figurent pas dans l'énumération de la définition d'un texte réglementaire, que l'article 7 ne contient aucune formule magique et que les normes doivent être prescrites, et non pas émises ou établies». Cependant, les normes prescrites conformément à l'article 7 sont considérées comme étant des textes réglementaires, et plus précisément, des règlements; elles sont publiées en tant que DORS dans la partie II de la Gazette. Des pénalités sont prévues en cas de non respect d'une norme, mais ce fait n'est pertinent que si la norme est d'abord un texte réglementaire. Si tel est le cas, le fait que le Parlement prescrive une pénalité en cas de non respect de la norme en fait un règlement. Le fait qu'une pénalité puisse être imposée ne peut conférer à un texte la qualité de texte réglementaire.

Si les normes de l'article 7 sont des textes réglementaires, il semble que rien ne puisse empêcher que les directives de l'article 8 n'en soient également.

Le ministère devrait étudier la question et être invité à dire quelles sont les sanctions administratives ou autres utilisées pour renforcer ces lignes directrices et en assurer le respect.

**STATUTS ADMINISTRATIFS DU CONSEIL DES ARTS DU CANADA**

Conformément à l'article 10 de la Loi sur le Conseil des Arts du Canada, le Conseil est autorisé à «établir des statuts administratifs réglant ses travaux et, d'une manière générale, pour la conduite et la gestion de son activité . . .». On a émis l'avis que les statuts administratifs du Conseil étaient des textes réglementaires et une demande a été formulée auprès du secrétaire du Conseil pour qu'ils soient soumis à l'examen du Comité. Le secrétaire y a apporté la réponse ci-jointe, pour expliquer que, d'après le Conseil ses statuts administratifs n'étaient pas des textes réglementaires.

L'affaire a ensuite été soumise au premier conseiller juridique du Bureau du Conseil privé, qui a répondu que les statuts administratifs sont exclus de la définition des textes réglementaires aux termes du sous-alinéa 2(1)d)(iii) de la Loi sur les textes réglementaires. A une requête ultérieure, on a répondu que la définition de «règlement» dans la Loi d'interprétation n'était pas applicable aux définitions figurant dans la Loi sur les textes réglementaires, et que le Conseil des Arts du Canada semblait être en dernier ressort responsable devant le Parlement, par l'intermédiaire d'un ministre, de la conduite de son activité, ce point de vue étant naturellement partagé par le directeur du Conseil, M. Charles Lussier (voir procès-verbaux

## [Text]

mons on Public Accounts, 30th May 1978, Session 1977-78, Issue No. 26, page 26:14, top left).

With this basic material, it is possible to make an assault on the definition section of the Statutory Instruments Act. The Council is empowered to make by-laws, and the by-laws are by the Canada Council Act expressly authorized to be made, even though the Act does not say "may by by-law regulate its proceedings . . .". "By-law" is one of the types of instrument expressly mentioned in the opening catalogue in section 2(1)(d). Consequently, a Council by-law is *prima facie* a statutory instrument. The question then is whether the by-law is excluded from the definition by any one or more of sub-paragraphs (iii) — (iv) of section 2(1)(d). Sub-paragraphs (iv) — (vi) are plainly irrelevant. That leaves sub-paragraph (iii):

"‘statutory instrument’ does not include

...  
 (iii) any such instrument issued, made or established by a corporation incorporated by or under an Act of Parliament unless

(A) The instrument is a regulation *and* the corporation by which it is made is one that is ultimately accountable, through a Minister, to Parliament for the conduct of its affairs, or

(B) the instrument is one for the contravention of which a penalty, fine or imprisonment is prescribed under an Act of Parliament."

Sub-sub-paragraph (B) does not apply. The Council is a corporation incorporated by an Act of Parliament. It is ultimately accountable through a Minister to Parliament for the conduct of its affairs. Consequently, a Council by-law will not fit within the exclusion from the definition of statutory instrument created by sub-paragraph (iii) if the by-law is a regulation.

Is the Council by-law then a "regulation" as that phrase is used in section 2(1)(d)(iii)? At first, this may seem to be an idiotic question, since we are all conditioned by habit to think that a regulation is a sub-species of statutory instrument, that an instrument cannot be a regulation unless it is also first a statutory instrument, the very question now being posed. However, "regulation" in section 2(1)(d)(iii) has special meaning, which is not that of the Interpretation Act, nor that of section 2(1)(b) standing alone, pace Mr. Ross. That special meaning, or special way of dealing with "regulation" is found in section 2(2) of the Statutory Instruments Act which requires that for the purpose of deciding whether an instrument is a regulation in the terms of section 2(1)(d)(iii) one shall deem it to be a statutory instrument and then proceed to apply section 2(1)(b) of the Act to it. Proceeding thus, assume that a Council by-law is a statutory instrument for the purposes of section 2(1)(b). It will be a regulation if it is

## [Translation]

et témoignages du Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes, 30 mai 1978, session 1977-1978, fascicule n° 26, page 26:14, en haut à droite).

On peut, à partir de ces éléments de base, s'en prendre à la définition figurant dans la Loi sur les textes réglementaires. Le Conseil est autorisé à établir des statuts administratifs et, en vertu de la Loi sur le Conseil des Arts du Canada, ces statuts administratifs peuvent expressément être établis, même si la Loi ne dit pas que le Conseil peut régler ses travaux par règlements administratifs . . . Les statuts administratifs du Conseil s'intègrent à une catégorie de textes réglementaires qui figure expressément dans l'énumération préliminaire de l'alinéa 2(1)d). En conséquence, ce sont, à première vue, des textes réglementaires. Il s'agit maintenant de savoir si ces statuts administratifs sont exclus de la définition par les sous-alinéas (iii) et (iv) de l'alinéa 2(1)d). Les sous-alinéas (iv) à (vi) sont sans rapport avec la question. Reste donc le sous-alinéa (iii):

« ‘texte réglementaire’ ne comprend pas

...  
 (iii) un texte de ce genre établi par une corporation constituée par une loi du Parlement ou sous son régime, à moins

(A) que le texte ne soit un règlement et que la corporation par laquelle il est établi n'ait en dernier lieu à répondre devant le Parlement, par l'intermédiaire d'un Ministre, de la conduite de ses affaires, ou

(B) qu'il ne s'agisse d'un texte pour la violation duquel une pénalité, une amende ou une peine d'emprisonnement prescrite par une loi du Parlement ou sous son régime.

Le sous-paragraphe (B) n'est pas applicable. Le Conseil est un organisme constitué en vertu d'une loi du Parlement. Il est en dernier ressort responsable devant le Parlement, par l'intermédiaire d'un ministre, de la conduite et de la gestion de son activité. Par conséquent, un statut administratif du Conseil ne peut pas être exclu de la définition des textes réglementaires conformément au sous-alinéa (iii) s'il constitue un règlement.

Un statut administratif du Conseil constitue-t-il donc un «règlement» au sens que confère à ce mot le sous-alinéa 2(1)d)(iii)? A première vue, cette question semble stupide, car nous avons tous l'habitude de considérer que les règlements constituent une sous-catégorie des textes réglementaires, qu'un texte ne peut être un règlement que s'il est tout d'abord un texte réglementaire, ce qui est la question initiale. Cependant, le «règlement» du sous-alinéa 2(1)d)(iii) a une signification particulière, qui n'est ni celle qui apparaît dans la Loi d'interprétation, ni celle que confère à ce mot l'alinéa 2(1)b) pris isolément, quoi qu'en puisse penser M. Ross. Cette signification particulière ou cette façon particulière de traiter le «règlement» apparaît au paragraphe 2(2) de la Loi sur les textes réglementaires, qui requiert qu'aux fins de déterminer si un texte est un règlement aux termes du sous-alinéa 2(1)d)(iii), on doive le considérer comme étant un texte réglementaire, puis lui appliquer les dispositions de l'alinéa 2(1)b) de la loi. En procédant de cette façon, on suppose que tout statut

## [Texte]

- (i) made in the exercise of a legislative power conferred by or under an Act of Parliament, or
- (ii) for the contravention of which a penalty, fine or imprisonment is prescribed by or under an Act of Parliament.
- (iii) is inapplicable. What is left, they, is this. If a Council by-law is made in the exercise of a legislative power conferred by or under the Canada Council Act, it is determined to be a regulation for the purposes of section 2(1)(d)(iii) and it will, therefore, not be excluded from the definition of statutory instrument. Not only that, the Council by-law in the words of section 2(2) "shall be deemed to be a regulation for all purposes of the Act", which means that the by-law must be transmitted to the Clerk of the Privy Council, registered and published in the Canada Gazette Part II.

Is a by-law regulating the Council's proceedings or for the conduct and management of its activities made in the exercise of a legislative power? Is the power to make such a by-law a legislative power? Certainly by the by-laws are rules which are to be applied. Certainly the by-laws are rules which are to be applied. Certainly rules of procedure and by-laws governing the management of other bodies are regarded as being regulations and, therefore, made in the exercise of a legislative power. The only meaning that has ever been put forward by the Crown is that an instrument is made in the exercise of a legislative power if it is legislative in effect. Perhaps that does not advance matters very much, but clearly by-laws of the Council are not judicial in effect or nature. To the extent that they make rules applicable to classes of cases, they are not administrative or executive in effect. They must, therefore, be accounted as of legislative effect and this conclusion is supported by the analogy with by-laws of other bodies created by Parliament. Certainly, if the test is "legislative in effect" the Committee will need to see every by-law to determine from its content whether it is legislative or administrative in effect.

In result, the by-laws of the Canada Council, by the operation of section 2(2) and section 2(1)(b) of the Statutory Instruments Act are regulations and, as such, they fall outside the exclusionary test in section 2(1)(d)(iii) and so are statutory instruments and subject to the Committee's scrutiny. By force of section 2(2), they are also regulations for the purposes of the Act which relate to registration and publication, at least until such time as they are excluded from those provisions by regulations duly made under the Statutory Instruments Act. They can not, however, be excluded from the Committee's scrutiny unless section 27(3)(iii) of the Statutory Instruments Act is invoked. That provision reads:

## [Traduction]

administratif du Conseil constitue un texte réglementaire aux fins des dispositions de l'alinéa 2(1)b). Ce statut sera un règlement si son texte

- (i) est établi dans l'exercice du pouvoir législatif conféré par une loi du Parlement ou sous son régime, ou
- (ii) en cas de violation, prévoit une pénalité, une amende ou une peine d'emprisonnement prescrite par une loi du Parlement ou sous son régime.

Le sous-alinéa (ii) n'est pas applicable. Il faut donc tirer la conclusion suivante: si un statut administratif du Conseil est établi dans l'exercice du pouvoir législatif conféré par la Loi sur le Conseil des Arts du Canada ou sous son régime, il s'agit d'un règlement aux fins du sous-alinéa 2(1)d(iii) et il ne sera pas exclu donc de la définition des textes réglementaires. En outre, tout statut administratif du Conseil, aux termes du paragraphe 2(2), est censé constituer un règlement aux fins de la présente loi et doit donc être transmis au greffier du Conseil privé, enregistré et publié dans la partie II de la *Gazette du Canada*.

Les statuts administratifs réglant les travaux du Conseil ou la conduite et la gestion de son activité sont-ils établis dans l'exercice d'un pouvoir législatif? Le pouvoir d'établir ces statuts est-il un pouvoir législatif? Les statuts administratifs sont de toute évidence des règles qui doivent être appliquées. Les règles de procédure et les statuts administratifs régissant la gestion des autres organismes sont certainement considérés comme étant des règlements et comme étant établis dans l'exercice d'un pouvoir législatif. La seule interprétation qui ait jamais été avancée par la Couronne consiste à dire qu'un texte est établi dans l'exercice d'un pouvoir législatif s'il a un ou des effets législatifs. Cet élément ne fera peut-être guère progresser les choses, mais il est clair que les statuts administratifs du Conseil n'ont aucun caractère judiciaire, ni dans leur nature, ni dans leur portée. Dans la mesure où ils établissent des règles applicables à des catégories de cas, ils ne sont de caractère ni administratif ni exécutif dans leurs effets. On doit donc leur attribuer un ou des effets législatifs, et cette conclusion est corroborée par leur analogie avec les statuts administratifs des autres organismes créés par le Parlement. Il est certain que si l'on retient le critère de l'effet législatif, le Comité devra examiner l'intégralité des statuts administratifs pour déterminer, d'après leur teneur, s'ils ont des effets législatifs ou administratifs.

En conséquence, les statuts administratifs du Conseil des Arts du Canada sont des règlements selon le paragraphe 2(2) et l'alinéa 2(1)b) de la Loi sur les textes réglementaires; en tant que tels, ils ne sont pas frappés par l'exclusion figurant au sous-alinéa 2(1)d(iii) et sont donc des textes réglementaires qui doivent être soumis à l'examen du Comité. Aux termes du paragraphe 2(2), ce sont également des règlements aux fins de la Loi en ce qui concerne l'enregistrement et la publication, du moins tant qu'ils n'auront pas été exclus de l'application de ces dispositions par des règlements dûment établis en vertu de la Loi sur les textes réglementaires. Cependant, ils ne peuvent pas être dispensés de l'examen du Comité, à moins que l'on n'invoque l'alinéa 27d(iii) de la Loi sur les textes réglementaires que voici:

## [Text]

"27. The Governor in Council may make regulations

(d) precluding the inspection of and the obtaining of copies of

...  
 (iii) any statutory instrument or class of statutory instrument the inspection of which or the making of copies of which is not otherwise provided for by law, in respect of which *the Governor in Council is satisfied* that the inspection of making of copies thereof—would, if it were not precluded—*result or be likely to result in injustice or undue hardship to any person or body affected thereby or in serious and unwarranted detriment to any such person or body in the matter or conduct of his or its affairs.*"

It is under this provision that Guidelines of the Human Rights Commission applicable to single instances will be excluded. It is hard to see how by-laws of the Canada Council made pursuant to section 10 of the Canada Council Act could reasonably be thought to belong to the same type.

April 5th, 1978

Mr. C. G. Eglington  
 Regulations and other  
 statutory instruments  
 c/o The Senate  
 Ottawa, Ontario  
 K1A 0A4

Dear Sir:

I am sorry for the delay in answering your letter of February 20th. We had consulted our solicitors in 1970, when Bill C-182 was before the House, as to whether or not the Canada Council should be applying for an exemption under Section 27. Our solicitors' advice based on their interpretation of the Canada Council Act and of Bill C-182, was that such an application would serve no purpose. Your request to the Canada Council led us to refer the question again to our solicitors particularly because of the words that were subsequently added at the end of Section 2(1)(b) of the Statutory Instruments Act.

Our lawyers confirmed their previous opinion that the by-laws of the Canada Council made under Section 10 of the Canada Council Act are not within the definition of "regulation" of section 2(1)(b) of the Statutory Instruments Act, nor are they within the definition of "Statutory Instruments of Section 2(1)(d) of that act. Our solicitors also advise that the Council is not empowered to make instruments that are statutory instruments or regulations within the meaning of the Statutory Instruments Act under the present legislation.

## [Translation]

27. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements,

d) empêchant l'examen et l'obtention de copie . . .

...  
 (iii) d'un texte réglementaire ou d'une catégorie de textes réglementaires pour lesquels le droit ne prévoit pas autrement d'examen ou l'établissement de copies, au sujet desquels le gouverneur en conseil est convaincu que l'examen ou l'établissement des copies auraient ou risqueraient d'avoir pour résultat, s'ils n'étaient pas empêchés, une injustice ou un embarras excessif pour une personne ou un organisme concernés ou un préjudice grave et injustifié pour une telle personne ou un tel organisme en ce qui concerne ses affaires ou leur conduite;

C'est en vertu de cette disposition que les lignes directrices de la Commission des droits de la personne applicables aux cas individuels seront exclues. On voit difficilement comment les statuts administratifs du Conseil des Arts du Canada établis conformément à l'article 10 de la Loi sur le Conseil des Arts du Canada pourraient raisonnablement être considérés comme appartenant à la même catégorie de textes.

Le 5 avril 1978

Monsieur C. G. Eglington  
 Comité mixte des règlements et  
 autres textes réglementaires  
 Le Sénat  
 Ottawa (Ontario)  
 K1A 0A4

Monsieur,

Je vous prie de bien vouloir m'excuser de répondre en retard à votre lettre du 20 février. En 1970, nous avons consulté nos avocats lorsque le bill C-182 a été présenté à la Chambre, pour savoir si le Conseil des Arts du Canada pouvait prétendre à l'exemption visée à l'article 27. Selon leur interprétation de la Loi sur le Conseil des Arts du Canada et du bill C-182, nos avocats ont estimé qu'une démarche en ce sens serait vaine. La demande que vous avez adressée au Conseil des Arts du Canada nous a incités à consulter de nouveau nos avocats, notamment parce que certains mots ont été ultérieurement ajoutés à la fin de l'alinéa 2(1)b) de la Loi sur les textes réglementaires.

Nos avocats ont une fois de plus affirmé que les statuts administratifs du Conseil des Arts du Canada, établis en vertu de l'article 10 de la Loi sur le Conseil des Arts du Canada, n'entrent pas dans la définition d'un «règlement» donnée à l'alinéa 2(1)b) de la Loi sur les textes réglementaires, pas plus que dans la définition de «texte réglementaire» donnée à l'alinéa 2(1)d) de cette loi. Nos avocats nous ont également indiqué que le Conseil n'était pas autorisé à établir des textes de portée réglementaire ou des règlements au sens de la Loi sur les textes réglementaires dans son état actuel.

## [Texte]

I trust the above answer will serve to explain why, in the past, the Canada Council has not deemed itself subject to the provision of Section 26 of the Statutory Instruments Act.

Sincerely your,

Claude Gauthier  
Director of Administration and Finance

**Mr. Eglington:** The second item is that the new directives for the submission of regulations to the Privy Council Office have come out and they embody all the requests and recommendations this Committee is footnoting, explanatory notes and statutory references. It is a thoroughly first-rate job. Colonel Chassé who is responsible for seeing that it was done and Mr. Paget who I believe actually did the work involved both should be congratulated for a first-rate effort.

**The Vice-Chairman:** Let us put that on the record that they be congratulated. We are making progress.

**Mrs Holt:** Maybe we should send a note to the Privy Council so that it sort of double emphasizes . . .

**The Vice-Chairman:** Right. The meeting is adjourned.

## [Traduction]

J'espère que les renseignements ci-dessus permettront d'expliquer pourquoi, jusqu'à maintenant, le Conseil des Arts du Canada a estimé ne pas être soumis aux dispositions de l'article 26 de la Loi sur les textes réglementaires.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

Le directeur administratif et financier  
Claude Gauthier

**M. Eglington:** Il y a aussi les nouvelles directives relatives à la soumission de règlements au Bureau du conseil privé, qui viennent d'être publiées et qui englobent tout: les demandes et les recommandations du Comité, les notes explicatives et les renvois aux textes réglementaires. Ce travail a été très bien fait. Le colonel Chassé a été chargé de veiller à ce que la tâche soit accomplie et je crois que c'est M. Pagé qui l'a menée à bien. Il y aurait lieu de les féliciter tous les deux de leur excellent travail.

**Le vice-président:** Qu'il soit donc consigné que la comité tient à les féliciter. Nous faisons des progrès.

**Mme Holt:** Il faudrait peut-être envoyer une note au conseil privé pour que cela soit doublement . . .

**Le vice-président:** Très bien. La séance est levée.











SENATE  
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 8

Thursday, February 8, 1979

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 8

Le jeudi 8 février 1979

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des*

# Regulations and other Statutory Instruments

# Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

INCLUDING:

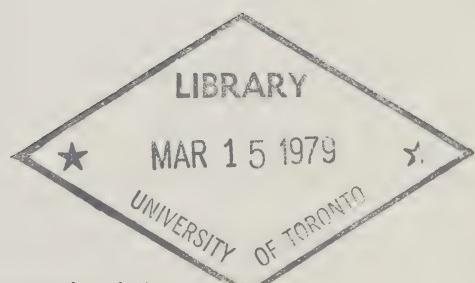
The Fourth Report to both Houses of Parliament

Y COMPRIS:

Le quatrième rapport aux deux Chambres du  
Parlement

Fourth Session of the  
Thirty-ninth Parliament, 1978-79

Quatrième session de la  
trentième législature, 1978-1979



STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY  
INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators:

Asselin	Godfrey
Forsey	Lafond

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Baker ( <i>Grenville-Carleton</i> )	Brewin
Baldwin	Daudlin
Béchard	Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÉGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Marshall	Yuzyk
Riley	

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

Holt (Mrs.)	Leblanc ( <i>Laurier</i> )
Joyal	McKinley
Lambert ( <i>Bellechasse</i> )	Robinson

Published under authority of the Senate and the Speaker  
of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la  
Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

Available from Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services  
Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada Approvisionnements  
et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

## REPORT TO BOTH HOUSES

Tuesday, February 13, 1979

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

**FOURTH REPORT**  
(Statutory Instruments No. 5)

1. In relation to its permanent reference, section 26 of the *Statutory Instruments Act*, 1970-71-72, c. 38, your Committee has determined to draw to the special attention of both Houses

SOR/77-1058, Import Control List, amendment; and

SOR/77-1059, General Import Permit No. 57

and in doing so to record its concern over the absence of legal rules governing the operation of import quotas on footwear and other goods.

2. By SOR/77-1058, Import Control List, amendment, import controls were placed on the following items of footwear:

"Men's and Boys', Women's and Girls', Children's and Infants' footwear other than rubber, canvas or waterproof plastic footwear and other than downhill ski boots, whether fully or partially manufactured."

The effect of placing these items on the Import Control List pursuant to section 5 of the *Export and Import Permits Act* is that importation is forbidden except under permits. Permits are of two kinds. First, under section 8 of the Act, the Minister may issue an individual permit to any resident of Canada permitting him to import controlled goods in such quantity, of such quality, from such places or persons and subject to such other terms and conditions as the Minister specifies in the permit or as are laid down in regulations made by the Governor in Council. Secondly, under section 12(c) of the Act, the Governor in Council may make regulations in effect setting up a general permit system. Under such regulations—(1) General Import Permit No. 57 was issued on 1st December 1977 as SOR/77-1059 allowing anyone to import several very limited categories—(2) of controlled footwear.

3. For general commercial purposes, an importer must rely on an individual permit under section 8 of the Act, which reads:

"8. The Minister may issue to any resident of Canada applying therefor a permit to import goods included in an Import Control List, in such quantity and of such quality, by such persons, from such places or persons and subject to such other terms and conditions as are described in the permit or in the regulations."

## RAPPORT AUX DEUX CHAMBRES

Le mardi 13 février 1979

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

**QUATRIÈME RAPPORT**  
(Textes réglementaires n° 5)

1. Conformément à son Ordre de renvoi permanent, article 26, *Loi sur les textes réglementaires*, 1970-1971-1972, c. 38, votre Comité désire attirer l'attention toute particulière des deux Chambres sur les

DORS/77-1058, Liste de marchandises d'importation contrôlée, modification; et

DORS/77-1059, Licence générale d'importation n° 57

et ce faisant, faire part de sa vive préoccupation concernant l'absence de toute règle juridique régissant l'administration des contingentements d'importation des chaussures et autres articles.

2. Aux termes de la modification apportée à la Liste de marchandises d'importation contrôlée du DORS/77-1058, l'importation des types suivants de chaussures a été soumise à un contrôle:

«Les chaussures pour hommes et garçons, femmes et filles, enfants et bébés, autres que celles en toile, en caoutchouc ou en plastique à l'épreuve de l'eau et autres que les bottes de ski alpin, qu'elles soient fabriquées entièrement ou en partie.»

Le fait d'ajouter ces types de chaussures sur la Liste de marchandises d'importation contrôlée, conformément à l'article 5 de la *Loi sur les licences d'importation et d'exportation*, a eu pour résultat d'interdire leur importation sauf si on détient une licence. Il existe deux types de licence. Premièrement, aux termes de l'article 8 de la loi, le ministre peut délivrer à tout résident du Canada une licence l'autorisant à importer «des marchandises dans une liste de marchandises d'importation contrôlée, en la quantité et de la qualité . . . des endroits ou des personnes et sous réserve des autres stipulations et conditions» qu'il précise dans la licence ou qui figurent dans le règlement établi par le gouverneur en conseil. Deuxièmement, en vertu de l'alinéa 12c) de la loi, le gouverneur en conseil peut établir des règlements instituant un système général de délivrance de licences. En vertu d'un tel règlement—(1) la Licence générale d'importation n° 57 a été publiée le 1<sup>er</sup> décembre 1977 sous la forme du DORS/77-1059, et permet à quiconque d'importer plusieurs catégories—(2) très restreintes de chaussures contrôlées.

3. A des fins commerciales d'ordre général, un importateur doit se fonder sur l'article 8 de la Loi concernant les licences individuelles qui est ainsi libellé:

«8. Le ministre peut délivrer à tout résident du Canada qui en fait la demande une licence d'importer des marchandises comprises dans une liste de marchandises d'importation contrôlée, en la quantité et de la qualité, par les personnes, des endroits ou des personnes et sous réserve des autres stipulations et conditions que décrivent la licence ou les règlements.»

The regulations referred to are now the Import Permit Regulations, SOR/79-5, previously the Import Permit Regulations, 1954. These regulations are themselves quite brief and their substance is simply that the granting of a permit lies in the Minister's discretion. Obviously behind such a simple front there lies a complex administrative machinery which, in the case of controlled footwear, evidently entails a system of changeable quotas for importers. Your Committee's enquiries indicate that the review of quotas is carried out from year to year by a Footwear Quota Review Committee which operates vis-à-vis the footwear importing and retailing industry by a system of "Notices to Importers", the current numbers of which were supplied to the Committee on request by the Department of Industry, Trade and Commerce. The allocation and size of quotas is obviously considered to be a matter of policy.

4. To the extent that the Department of Industry, Trade and Commerce or the Quota Review Committee have rules which are applied in the allocation and the setting of the size of quotas, no ascertainable instruments or legal rules would seem to be involved. Matters of policy are left to the government by the Act and an administrative machinery has been set up by it outside the Regulations to execute the policy decided upon within the context of the power to control imports.

5. Your Committee considers that the Houses should be aware of the absence of any regular machinery established by any legal rules embodied in any statutory instrument governing the granting and review of import quotas. The *Export and Import Permits Act* has, since at least the 1971 amendments to it, been regularly used as an instrument of economic regulation in very sensitive areas of the economy, although it seems originally to have been drafted and passed to deal with much more limited matters. If indeed import controls have become a feature of Canadian economic management, your Committee is concerned that there is not a set of rules more elaborate than that set out in a short statute and a skeletal set of Regulations that will enable importers and retailers of goods to know what they face and can enforce and what procedure they must follow and can expect to be followed.

6. Your Committee also reports that neither SOR/77-1058, Import Control List, amendment, nor SOR/77-1059, General Import Permit No. 57, infringe in any substantive way any of the Committee's criteria for the scrutiny of statutory instruments. However, SOR/77-1058, Import Control List, amendment, does fail to recite any paragraph of either subsection of section 5 of the *Export and Import Permits Act* as the basis for the action taken in adding footwear, as specified, to the Import Control List. Reliance on section 6 of the Act is recited but section 6 merely empowers the Governor in Council to revoke, amend, vary or re-establish any Import Control List. The grounds on which any item may be placed on the Import Control List are set out in section 5 of the Act, and your Committee is of the view that the ground relied upon should be

Le règlement mentionné est le Règlement sur les licences d'importation DORS/79-5, qui remplace le Règlement sur les licences d'importation de 1954. Ce règlement est assez bref et précise en substance, que le ministre a toute liberté d'agir pour délivrer de telles licences. Il est manifeste que cette façade toute simple dissimule un mécanisme administratif complexe qui, dans le cas des chaussures soumises à un contrôle, comporte évidemment un système de contingentement variable pour les importateurs. Les recherches effectuées par votre Comité révèlent que l'examen de ces contingents est effectué chaque année par la Commission de contingentement de la chaussure qui communique avec les importateurs et les détaillants de l'industrie de la chaussure au moyen d'un système «d'avis aux importateurs» dont les numéros courants ont été fournis par le ministère de l'Industrie et du Commerce au Comité sur sa demande. La répartition et l'importance des contingents sont considérées, de toute évidence, comme des questions de politique.

4. Dans la mesure où le ministère de l'Industrie et du Commerce ou la Commission de contingentement ont établi des règles qu'ils appliquent en répartissant les contingents et en déterminant leur importance, aucun instrument ou règle juridique vérifiable ne semblerait en cause. La loi laisse au gouvernement le soin de prendre les décisions voulues et un mécanisme administratif a été créé par ce dernier, indépendamment du règlement, pour les mettre à exécution dans les limites du pouvoir qu'il possède de contrôler les importations.

5. Votre Comité considère que les deux Chambres devraient être informées de l'absence de tout mécanisme régulier établi par des règles juridiques figurant dans un texte réglementaire sur l'octroi et l'examen des contingents d'importation. *La loi sur les licences d'exportation et d'importation* a été, au moins depuis que des modifications y ont été apportées en 1971, régulièrement utilisée comme instrument de gestion économique dans des secteurs très sensibles de l'économie, bien qu'à l'origine, il semble qu'elle ait été édictée pour traiter de questions beaucoup plus limitées. Si les contrôles à l'importation sont effectivement devenus un trait caractéristique de la gestion économique du Canada, votre Comité est préoccupé par l'absence de règles, autres que celles établies dans un texte de loi très court et dans un règlement squelettique, qui permettrait aux importateurs et détaillants de savoir ce à quoi ils doivent s'attendre et ce qu'ils peuvent exiger et de connaître la procédure qu'ils doivent suivre et qu'ils peuvent s'attendre à voir respectée.

6. Votre Comité rapporte également que ni le DORS/77-1058, Liste de marchandises d'importation contrôlée—modification—ni le DORS/77-1059, Licence générale d'importation n° 57, n'enfreignent de façon sensible les critères du Comité régissant la vérification des textes réglementaires. Le DORS/77-1058, Liste de marchandises d'importation contrôlée—modification—omet cependant de mentionner que l'un des paragraphes de l'article 5 de la *Loi sur les licences d'exportation et d'importation* donne l'autorité de prendre la décision d'ajouter les chaussures à la Liste de marchandises d'importation contrôlée. Le texte réglementaire fait bien état de l'article 6 de la loi, mais celui-ci permet seulement au gouverneur en conseil de révoquer, modifier, changer ou rétablir toute liste de marchandises d'importation contrôlée. L'ar-

referred to in every case where an item is added to the Import Control List.

—1 Section 8, Import Permit Regulations 1954, C. 55, 1225. These regulations, having been made long before 1972, do not fall within your Committee's terms of reference. New Regulations have been made and registered as SOR/79-5, but do not differ in any material way from the Regulations under which General Import Permit No. 57 was issued.

—2 These categories appear in the Annex to this Report.

#### ANNEX General Import Permit No. 57

1. Any person may, under the authority of this General Import Permit, import into Canada from any country, except Rhodesia, footwear as described in item 57 of the *Import Control List*

(a) where the imported footwear is acquired or received by a resident of Canada for his personal use or as a gift and each importation of the footwear does not exceed six pairs;

(b) where the imported footwear are *bona fide* commercial samples not for sale in Canada, imported into Canada by manufacturers, retailers and designers, and each importation of the footwear does not exceed two hundred pairs;

(c) where the imported footwear is acquired or received by a resident of Canada by virtue of a medical prescription;

(d) where the imported footwear is sisal footwear, oriental type sandals or disposable paper slippers;

(e) where the goods are imported by and for performing arts organizations;

(f) where the imported footwear was awaiting customs clearance on December 1, 1977 or was in transit on that day if the importer submits to the collector of customs at the port of entry of the goods, bills of lading or other documentary evidence acceptable to the collector of customs to substantiate that the goods were awaiting customs clearance on December 1, 1977 or were in transit on that day; or

(g) where the imported footwear does not exceed one thousand pairs per shipment during the period commencing on December 1, 1977 and ending on January 1, 1978.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issues Nos. 5 and 7*) is tabled.

Respectfully submitted,

ticle 5 de la loi énumère les raisons pour lesquelles un article peut être inscrit sur la Liste de marchandises d'importation contrôlée et votre Comité estime que chaque fois qu'un article est ajouté à cette liste, la raison qu'on invoque devrait être citée.

—1 Article 8 du Règlement sur les licences d'importation, 1954, C. 55, 1339. Ayant été établi bien avant 1972, l'étude de ce règlement n'est pas du ressort du Comité. Un nouveau règlement a été établi et enregistré sous le numéro DORS/79-5, il ne diffère pas en substance du règlement en vertu duquel la Licence générale d'importation n° 57 a été émise.

—2 Ces catégories sont énumérées dans l'annexe au présent rapport.

#### ANNEXE Licence générale d'importation n° 57

1. Par cette licence est permise l'importation de tout pays, autre que la Rhodésie, des chaussures visées à l'article 57 de la *Liste de marchandises d'importation contrôlée*

a) lorsqu'elles ont été acquises ou reçues par un résident du Canada pour son usage personnel ou à titre de cadeau et que chaque importation ne dépasse pas six paires;

b) lorsqu'il s'agit d'échantillons commerciaux authentiques non destinés à être vendus au Canada, importés au Canada par des manufacturiers, détaillants ou dessinateurs et que chaque importation ne dépasse pas deux cents paires;

c) lorsqu'elles ont été acquises ou reçues par un résident du Canada à la suite d'une ordonnance médicale;

d) lorsqu'il s'agit de chaussures de sisal, de sandales de genre oriental, de pantoufles non réutilisables en papier;

e) lorsqu'elles sont importées pour l'usage des organismes d'arts d'interprétation;

f) lorsqu'elles sont en voie d'obtenir la libération des douanes à compter du 1<sup>er</sup> décembre 1977 ou lorsqu'elles sont en transit à compter du 1<sup>er</sup> décembre 1977 en autant que les importateurs présentent au receveur des douanes au port d'entrée les connaissances ou autres documents prouvant le statut de ces marchandises au 1<sup>er</sup> décembre 1977; ou

g) lorsque les marchandises importées ne dépassent pas mille paires par importation durant la période commençant le 1<sup>er</sup> décembre 1977 et finissant le 1<sup>er</sup> janvier 1978.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicules n° 5 et 7*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*Les coprésidents*

Eugene A. Forsey

Gerald W. Baldwin

*Joint Chairmen*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

THURSDAY, FEBRUARY 8, 1979  
(9)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:07 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, Senator Eugene A. Forsey presiding.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The honourable Senators Forsey, Lafond and Riley.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Béchard, Brewin, Holt (Mrs.), McKinley and Robinson.

*In attendance:* Mr. G. C. Eglington and Miss Mayrand Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, November 23, 1978, Issue No. 1.*)

On SOR/74-108 Canadian Turkey Marketing Agency Proclamation

*It was agreed,*—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Agriculture with respect to certain comments by the Committee.

The Committee considered SI/74-17, 74-18, 74-19, 74-20, SI/77-65, 77-66, 77-67, 77-68, SOR/75-332, SOR/77-560, Orders designating areas under the National Housing Act. SOR/77-324 Maple Products Regulations SOR/77-768 Atlantic Fishery Regulations, amendment, SOR/77-271 Countervailing Duty Regulations.

On SOR/76-764 Seeds Regulations, amendment.

*It was agreed,*—That Counsel to the Committee correspond further with the Instruments Officer of the Department of Agriculture with respect to certain comments by the Committee.

SOR/77-1048, SOR/77-1049—Explosives Regulations, amendments

SOR/77-160, SOR/77-1087—Canadian Turkey Marketing Quota Regulations, amendments

SOR/77-672—Customs Bonded Warehouses Regulations

SOR/77-386—Queen's Warehouses Regulations

SOR/77-870—Anti-Inflation Guidelines, amendment

SOR/78-311, SOR/78-355—Immigration Appeal Board Rules, 1978

SOR/77-620—Canadian Cultural Property Export Control List

SOR/78-358—Sealing Ships Construction Regulations, amendment

SOR/78-111—Supplementary Retirement Benefits Regulations, amendment

**PROCÈS-VERBAL**

LE JEUDI 8 FÉVRIER 1979  
(9)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 07 sous la présidence du sénateur Eugene A. Forsey (coprésident).

*Membres du Comité présents:*

*Représentant le Sénat:* Les sénateurs Forsey, Lafond et Riley.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Béchard, Brewin, Holt (M<sup>me</sup>), McKinley et Robinson.

*Aussi présents:* M. G. C. Eglington et M<sup>me</sup> Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 23 novembre 1978, Fascicule n° 1.*)

Le DORS/78—Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des dindons,

*Il est convenu,*—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Agriculture concernant certains commentaires émis par le Comité.

Le Comité étudie les TR/74-17, 74-18, 74-19, 74-20, 77-65, 77-66, 77-67, 77-68, les DORS/75-332, 77-560—Décrets désignant des zones en vertu de la Loi nationale sur l'habitation, le DORS/77-324—Règlement sur les produits de l'éraflé, le DORS/77-68—Règlement de pêche de l'Atlantique—Modification, le DORS/77-271—Règlement sur les droits compensatoires.

DORS/76-464—Règlement sur les semences—Modification.

*Il est convenu,*—Que le conseiller du Comité communique de nouveau avec le préposé aux textes réglementaires du ministère de l'Agriculture concernant certains commentaires émis par le Comité.

DORS/77-1048, DORS/77-1049—Règlements sur les explosifs—Modifications

DORS/77-160, SOR/77-1087—Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation du dindon—Modifications

DORS/77-672—Règlement sur les entrepôts réels de douane

DORS/77-386—Règlement sur les dépôts de douane

DORS/77-870—Indicateurs anti-inflation—Modification

DORS/78-311, DORS/78-355—Règles de la Commission d'appel de l'immigration (1978)

DORS/77-620—Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée

DORS/78-358—Règlement concernant la construction des phoquiers—Modification

DORS/78-111—Règlement sur les prestations de retraite supplémentaires—Modification

- SOR/78-483—Settlers' Effects Regulations, amendment
- SOR/78-546—Non-Residents' Vehicle and Baggage Remission Order
- SI/78-118—Settlers' Effects Acquired with Blocked Currencies Remission Order, amendment
- SOR/78-310—Returning Residents Exemption Regulations
- SI/78-156—Certain sections of the Criminal Law Amendment Act, 1977 Proclaimed in Force August 1, 1978
- SI/78-157—Transfer of Offenders Act Proclaimed in Force July 17, 1978
- SI/78-159—Canadian Centre for Occupational Health and Safety Act Proclaimed in Force October 1, 1978
- SI/78-160—Nanisivik Harbour Proclaimed a Public Harbour
- SOR/78-394—Schedule to the Hazardous Products Act, amendment
- SOR/78-421—Wheat Producers Payments Determination Regulations, amendment
- SOR/78-425—Schedule H to the Food and Drugs Act, amendment
- SOR/78-426—Schedule G to the Food and Drugs Act, amendment
- SOR/78-429—Small Fishing Vessel Inspection Regulations, amendment
- SOR/78-431—Navigating Appliances Regulations, amendment
- SOR/78-440—Peace Treaty Claims (Japan) Settlement Regulations, revocation
- SOR/78-441—Prisoner of War of the Japanese (Special Compensation) Regulations, revocation
- SOR/78-455—Regional Development Incentives Designated Regions Order, 1974, amendment
- SOR/78-469—Clothing and Footwear Exemption Regulations, amendment
- SOR/78-476—Feed Grain Transportation and Storage Assistance Regulations, amendment
- SOR/78-481—Toronto Harbour Cargo Rates Tariff, amendment
- SOR/78-485—General Excise and Sales Tax Regulations, amendment
- SOR/78-487—Textile Labelling and Advertising Regulations, amendment
- Counsel to the Committee answered questions.
- The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.
- At 12:40 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.
- DORS/78-483—Règlement sur les effets d'immigrants—Modification
- DORS/78-546—Décret de remise sur les véhicules et bagages des non-résidents
- TR/78-118—Décret sur la remise fiscale à l'égard des effets d'immigrants acquis au moyen de fonds bloqués—Modification
- DORS/78-310—Règlement d'exemption de douane (voyageurs)
- TR/78-156—Certains articles de la Loi de 1977 modifiant le droit pénal proclamés en vigueur le 1<sup>er</sup> août 1978
- TR/78-157—Loi sur le transfèrement des délinquants proclamée en vigueur le 17 juillet 1978
- TR/78-159—Loi sur le Centre canadien de l'hygiène et de sécurité au travail proclamée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1978
- TR/78-160—Nanisivik Harbour proclamé port public
- DORS/78-394—Annexe de la Loi sur les produits dangereux—Modification
- DORS/78-421—Règlement sur la fixation des paiements aux producteurs de blé—Modification
- DORS/78-425—Annexe H de la Loi des aliments et drogues—Modification
- DORS/78-426—Annexe G de la Loi des aliments et drogues—Modification
- DORS/78-429—Règlement sur l'inspection des petits bateaux de pêche—Modification
- DORS/78-431—Règlement sur les appareils de navigation—Modification
- DORS/78-440—Règlement sur le paiement des réclamations (Japon) prévues par le Traité de paix—Abrogation
- DORS/78-441—Règlements concernant les prisonniers de guerre des Japonais (indemnité spéciale)—Abrogation
- DORS/78-445—Ordonnance désignant les régions admissibles aux subventions au développement régional, 1974—Modification
- DORS/78-469—Règlement d'exemption sur les vêtements et chaussures—Modification
- DORS/78-476—Règlement sur l'aide au transport et à l'emmagasinage des provendes—Modification
- DORS/78-481—Tarif des droits de cargaison du port de Toronto—Modification
- DORS/78-485—Règlement général sur les taxes de vente et d'accise—Modification
- DORS/78-487—Règlement sur l'étiquetage et l'annonce des textiles—Modification
- Le conseiller du Comité répond aux questions.
- Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par le conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.
- A 12 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*

Jacques Lahaie

*Joint Clerk of the Committee*

**EVIDENCE***(Recorded by Electronic Apparatus)*

Thursday, February 8, 1979

• 1107

[Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** We now have a quorum for the hearing of evidence. The meeting will come to order.

Il nous manque toujours quelques membres, mais nous avons notre quorum.

The first thing I think we had better deal with is the memorandum which I think probably we have all had from our counsel on the subject of the report to the Houses on the footwear quota control. I believe you have all read it. It suggests that we should suspend the printing and presentation of the report because there will have to be some slight editorial changes in view of the revocation of the former permit regulations, import permit regulations, and the issuing of new regulations which do not, counsel says, in any material way alter the position referred to in the report. But the references in the report will have to be changed to make sure that we refer to the new one and not the old one.

**Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee):** The references, Mr. Chairman, were changed in the draft dated February 2nd, which is attached to that memorandum. I had a meeting on Monday morning with the Director of the Legislation of the Department and his legal adviser, and as a result of that meeting Mr. Robinson will be happy, I think, the very last sequence of the report should go out because the Department agreed, at least through those two officers on Monday, to accept the views expressed. However, I think that for safety sake paragraph 6 should stay in, and we could delete the last sentence.

The officers also told me that the position is really quite remarkable. Mrs. Holt has touched the tip of an iceberg. In four years the number of individual permits—and each permit represents normally a quota—the number of permits issued has gone up from 12,000 in a year to a quarter of a million; and I think that I will not be embarrassing those officers if I say they would welcome such a report as the Committee proposes, because they themselves feel that given the huge volume of import permits and quotas, the foundation on which it is all built is far too slim.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** By the way, before anything else is heard, I want to call attention to something I meant to mention even before this. The last two transcripts of our proceedings have been extremely difficult to go over. As members of the Committee know, I habitually go over these to make sure that they are in accord with what I believe to have been said. Sometimes a word gets muddled and I know it was not what Mr. Robinson said, or Senator Riley, or Senator Lafond, or Mr. Béchard, or our counsel, or even what I said. I do not tinker with the sense, of course, at all, but if I find that Mr. Eglington has said: "This is clearly ultra vires" and I find the report says, "This is clearly intra vires" then I say no, no, ultra.

**TÉMOIGNAGES***(Enregistrement électronique)*

Le jeudi 8 février 1979

[Translation]

**Le coprésident (Sénateur Forsey):** Nous avons le quorum voulu pour entendre les témoignages. La séance est ouverte.

There are still a few members missing, but we have our quorum.

En premier lieu, je pense que nous devrions étudier le texte que notre conseiller nous a transmis à tous, soit le rapport au Parlement sur la réglementation du contingentement dans la chaussure. Je pense que vous l'avez tous lu. On y suggère de suspendre l'impression et la présentation du rapport, suite à la révocation de l'ancien règlement sur les licences d'importation et à la présentation de nouveaux règlements lesquels, selon le conseiller ne modifient pas de façon tangible la situation évoquée dans le rapport. Cependant, les renvois figurant au rapport devront être modifiés afin de mentionner le nouveau règlement et non l'ancien.

**M. G. C. Eglington (conseiller du comité):** Monsieur le président, nous avons indiqué les nouveaux renvois dans l'ébauche du 2 février, annexée au texte. Lundi matin, j'ai rencontré le directeur du service législatif du ministère et son conseiller juridique. M. Robinson sera ravi d'apprendre que suite à cette rencontre, on pourra rayer la dernière phrase de ce texte étant donné que le ministère a jugé bon de se rallier à ce point de vue, du moins selon l'opinion exprimée lundi par ses deux fonctionnaires. Toutefois, pour plus de sûreté, je pense que nous devrions conserver le paragraphe 6, et nous pourrions rayer la dernière phrase.

Les fonctionnaires m'ont également dit que la situation était vraiment remarquable. Mme Holt a touché la pointe d'un iceberg. En quatre ans le nombre de permis individuels, chaque permis représentant ordinairement un quota, est passé de 12,000 par année à un quart de million. Je ne pense pas embarrasser ces fonctionnaires en disant qu'ils seraient ravis d'un rapport comme le comité propose, étant donné le nombre important de permis d'importation et de contingents. Ils pensent même que ces règlements reposent sur une base beaucoup trop mince.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Avant d'aller plus loin, il y a quelque chose dont j'aurais voulu vous parler auparavant. Les deux dernières transcriptions de nos délibérations ont été extrêmement difficiles à revoir. Comme vous le savez, je les relis habituellement pour m'assurer que cela concorde avec ce que j'ai cru entendre. Il arrive parfois qu'un mot n'ait pas été compris; je sais que ce ne sont pas là les propos de M. Robinson, ou du sénateur Riley ou du sénateur Lafond, ou de M. Béchard, ou de notre conseiller, ou même les miens. Bien sûr je ne change pas le sens de ce qui a été dit, cependant, si M. Eglington a dit «Il est clair que c'est *ultra vires*» et que le rapport mentionne: «Il est clair que c'est *intra vires*», alors je corrige.

## [Texte]

• 1110

The last couple of reports have had an enormous number of instances where all they have is the word "inaudible". Either this thing is not functioning very well, this machinery, or else we are not speaking out clearly and loudly enough, or else the person who is doing the transcripts is suffering from the same affliction as I suffer from, in other words, poor hearing, because over and over again the thing has got very badly muddled and there are lots of these places where they just say "inaudible".

I may remark, for example, that last time we had a Mr. Crouter's letter, and he was referred to several times as Kroeger and another time as Cooper, which certainly suggests to me either a malfunctioning of this, or inaudibility—real inaudibility—on our part, or else this infirmity on the part of the transcribers. So I hope we shall all make an effort to speak out well and not take unto ourselves, whether we are male or female, Shakespeare's injunction to use a voice low, gentle and sweet, an excellent thing in woman.

Yes, Mr. Robinson.

**Mr. Robinson:** I think one further thing that could be said with regard to this inaudibility, and so on, is that I think there has been a tendency for some of us to speak too rapidly and to speak very quickly on something that is very difficult for the interpreters to pick up. For instance, if we are talking about SOR something or other it is very difficult, and some of the letters that you have mentioned, they are just not getting it. Maybe it would be better for those who are referring to material—and the Chairman included—and so on, to take it a little more slowly. I know that at the last one, for instance, because of time we were trying to get through all of the agenda and we kind of pressed on. I know I spoke too quickly and some of it came back "inaudible".

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I am sure that is true, especially of myself, because I know I have a tendency to speak nearly as fast as the late R. B. Bennett or the late W. S. Fielding, although I am a tortoise to their hare. But I do not think that accounts for all of it. I have read out the numbers of the documents before us rather fast, because I thought that the transcribers would have the documents available before them and would have the numbers, but perhaps I was in error in that. I shall be very careful to read the numbers very slowly and carefully from now on. I am indebted to Mr. Robinson for what he has said on the subject.

But I think also that this apparatus does not always function very well, and I think also that sometimes we do tend not to speak as clearly as we might. However, I must say also that I think when the transcribers are going over this thing and references are made to a letter which they have in front of them and which is part of the transcription, they should make sure that the names correspond with what are in the letters, so that you do not get Mr. Crouter turning up three times, I think, as Mr. Kroeger or Mr. Cooper. There, I think, they clearly were a little bit negligent in checking the names, however fast or inaudibly any one of us may have pronounced them. But I shall try to mind my P's and Q's and speak more slowly as well as more clearly. I think I usually speak loudly enough, in fact probably too loudly, like most deaf people. But

## [Traduction]

Dans les derniers rapports on retrouve à de nombreuses occasions le mot «inaudible». Ou cet appareil fonctionne mal, ou nous ne parlons pas assez clairement et assez fort, ou la personne effectuant la transcription a, comme moi, des troubles auditifs, parce qu'un peu partout les choses ont été mal comprises et à beaucoup d'endroits on dit simplement «inaudible».

La dernière fois, par exemple, je remarque que nous avions une lettre de M. Crouter, et à de nombreuses reprises on fait allusion à lui comme étant M. Kroeger et une autre fois comme étant M. Cooper. Selon moi, il s'agit soit d'un mauvais fonctionnement du système ou bien nous sommes durs d'oreille, ou bien il s'agit de surdité de la part de ceux qui font la transcription. Alors, j'espère que nous ferons tous l'effort de bien parler, sans tenir compte, que nous soyons homme ou femme, de la recommandation de Shakespeare de parler d'un ton bas, doux et gentil, ce qui est excellent chez une femme.

Oui, monsieur Robinson.

**M. Robinson:** On pourrait ajouter une autre chose, relativement à ce manque d'audibilité. Je pense que certains d'entre nous ont tendance à parler trop vite et il est parfois très difficile aux interprètes de comprendre. Par exemple si nous parlons de DORS ou autre chose, c'est très difficile. Parfois, ils n'ont même pas le sigle auquel vous faites allusion. Il serait sans doute préférable d'aller un peu plus lentement lorsqu'on fait allusion au texte, y compris le président. Je sais qu'à la dernière réunion, nous nous sommes un peu hâtés parce que nous voulions épuiser l'ordre du jour. Je sais que j'ai parlé trop rapidement et certains de mes propos ont été rapportés «inaudibles».

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je sais que c'est vrai, surtout en ce qui me concerne, parce que j'ai tendance à parler presqu'aussi rapidement que feu R. B. Bennett ou feu W. S. Fielding, bien que, comparé à eux, je suis une tortue. Mais je ne crois pas que ce soit l'unique raison. J'ai lu certains documents assez rapidement, parce que je croyais qu'à la transcription on aurait ces documents, ainsi que les chiffres, mais je me suis peut-être trompé. Dorénavant, je prendrai soin de lire les chiffres lentement et attentivement. Je suis reconnaissant à M. Robinson de ses propos à ce sujet.

Je pense d'ailleurs que cet appareil ne fonctionne pas toujours très bien. Aussi, parfois je pense que nous avons tendance à ne pas parler aussi clairement que nous le devrions. Toutefois, je pense que lorsque c'est relu à la transcription, et qu'il y a des références à une lettre qu'ils ont là, et qui fait partie de la transcription, ils devraient s'assurer que les noms correspondent à ce qu'il y a dans la lettre, de sorte qu'on ne retrouve pas trois fois M. Crouter au lieu de M. Kroeger ou M. Copper. Parce que là je pense qu'ils ont un peu négligé de vérifier les noms, aussi vite et aussi inaudiblement que nous les ayons prononcés. Mais j'essayerai de faire attention à mes P et à mes Q et de parler plus lentement et plus clairement. Je pense parler assez fort d'ordinaire, probablement trop fort, comme la plupart de ceux qui sont durs d'oreille. Mais je prie tout le

## [Text]

I do beg everybody to bear this in mind, because otherwise it makes it very difficult for us to get an adequate and accurate account of our words of wisdom in the *Proceedings* of the Committee.

Is there anything else on this, Mr. Eglington?

**Mr. Robinson:** Just one point, if I may, Mr. Chairman. Regarding this report, when you say that it be suspended . . .

**Mr. Eglington:** That was last week. The Clerk tells me this morning that, since the changes that are involved are merely adding the reference to the new regulations in the footnote and the deletion of that last sentence, we do not need a quorum of seven. So if those changes are agreeable to the Committee, then the report can go forward. But I was concerned last Thursday to stop the report as it had been dealt with last Thursday going in with the wrong references.

• 1115

**Mr. Robinson:** Well, I would imagine that is agreeable.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is that satisfactory to the Committee?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, we can get down to the list of documents that we have before us.

First of all, SOR/74-108—Canadian Turkey Marketing Agency Proclamation, which was before the Committee on April 17, 1975. And here we have three letters: one from Mr. Heney to Mr. Eglington, April 28, 1978; one from Mr. Eglington to Mr. Heney May 26, 1978; one from Mr. Heney to Mr. Eglington, June 1, 1978. Oh yes, there is another one. I should have said four. It is from Mr. Babey—I do not know how to pronounce it; I do not know whether he is English, French or Hottentot—July 20, 1978 to Mr. Eglington. That appears to be the whole lot.

Now, is this satisfactory? I was not quite certain that it was—the response we got. Is it necessary to print the letters or is the thing so satisfactory that we can just say: well that is all right?

**Mr. Robinson:** I think part of it is. They say the appropriate amendment to the English text will be made, so certainly that part is probably acceptable, and I thought the last paragraph of the letter of July 20, 1978 was probably satisfactory. Maybe it is not.

**Mr. Eglington:** If I could speak to that, Mr. Chairman, the last paragraph does not seem to have any relevance to the problem at hand, of course. Section 33 of the Citizenship Act is the section which allows the provinces to make regulations restricting foreign ownership of land, and it does not seem to have any bearing on setting a nationality requirement for appointment as a member of the Canadian Turkey Marketing Agency.

**Mr. Béchard:** Mais on dit que certaines lois provinciales, la loi provinciale sur la question du marketing, *The Canadian Turkey Marketing*, est une loi qui comme certains accords

## [Translation]

monde d'en tenir compte, autrement c'est très difficile d'obtenir un compte rendu convenable et précis de nos sages propos lors des délibérations de ce Comité.

Y a-t-il autre chose, monsieur Eglington?

**M. Robinson:** Rien qu'une chose, si vous me le permettez, monsieur le président. Au sujet de ce rapport, lorsque vous recommandez qu'il soit suspendu . . .

**M. Eglington:** C'était la semaine dernière. Le greffier m'a dit ce matin qu'étant donné que les modifications comportent simplement l'addition d'un renvoi au nouveau règlement et la suppression de la dernière phrase, nous n'avons pas besoin d'un quorum de sept. Donc, si le Comité accepte ces modifications, le rapport peut être envoyé. Mais jeudi dernier je craignais que le rapport soit envoyé avec les mauvaises références.

**M. Robinson:** Bien, je pense que c'est d'accord.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le comité est-il d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Maintenant, nous pouvons passer à la liste du document que nous avons là.

Nous avons d'abord le DORS/74-108, proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des dindons, présenté au comité le 17 avril 1975. Nous avons trois lettres: l'une de M. Heney à M. Eglington en date du 28 avril 1978; l'une de M. Eglington à M. Heney du 26 mai 1978; et une de M. Heney à M. Eglington du 21 juin 1978. Oh oui, il y en a une autre. J'aurais dû dire quatre. Cette lettre est de M. Babey, j'ignore comment prononcer le nom, je ne sais pas s'il est anglais, français ou hottentot, du 20 juillet 1978 adressée à M. Eglington. C'est tout, me semble-t-il.

Alors, tout le monde est satisfait? Je ne suis pas sûr de ce que contenait la réponse que nous avons reçue. Est-il nécessaire de faire consigner ces lettres ou est-ce tellement satisfaisant que nous pouvons simplement dire: ma foi, c'est très bien?

**M. Robinson:** Je pense que ça l'est en partie. Il mentionne que les amendements nécessaires seront apportés au texte anglais, cette partie est certainement acceptable. A mon avis, le dernier paragraphe de la lettre du 20 juillet 1978 était probablement acceptable, mais il ne l'est peut-être pas.

**M. Eglington:** Si vous me le permettez, monsieur le président, le dernier paragraphe ne semble pas toucher au problème qui nous occupe. L'article 33 de la Loi sur la citoyenneté est celui qui permet aux provinces d'établir des règlements limitant le droit de propriété des terres pour les étrangers, et à première vue cela n'a rien à voir avec les dispositions exigeant le titre de citoyen pour les nominations à l'Office canadien de commercialisation des dindons.

**Mr. Béchard:** But it is that certain provincial legislation, provincial legislation on marketing, the Canadian Turkey Marketing, is allowed like certain provincial agreements, mentioned the Canadian citizenship. We cannot change that.

## [Texte]

provinciaux mentionnent la citoyenneté canadienne. On ne peut pas changer ça nous.

**Mlle Mayrand:** Non, mais le fait que les nominations aux agences provinciales puissent exiger ça, n'implique pas qu'au niveau des nominations fédérales on doive l'exiger ou on puisse permettre de l'exiger.

**M. Béchard:** Non, c'est vrai, mais . . . , on n'y peut rien quand il s'agit des provinces?

**Mlle Mayrand:** Non.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I was puzzled by that last paragraph in the letter of July 20. Do you think, Mr. Eglington, it is simply irrelevant?

**Mr. Eglington:** I think, Mr. Chairman, that a letter should go back to Mr. Babey, asking him to make the amendment and not await some other amendment to the proclamation, and telling him that Section 33 of the Citizenship Act is irrelevant and that Section 22 of the proclamation should be amended as well.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Shall we print the letters? Is the answer, yes?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes. Very good. Print the letters.

## [Traduction]

**Miss Mayrand:** No, but the fact that the nomination to provincial agencies can require that, does not imply that we must do the same at the federal level or that it can allow to demand it.

**Mr. Béchard:** No, that is true, but we cannot do anything where the provinces are concerned.

**Miss Mayrand:** No.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le dernier paragraphe de la lettre du 20 juillet m'a laissé un peu perplexe. Monsieur Eglington, croyez-vous que ce n'est pas pertinent du tout?

**Mr. Eglington:** Monsieur le président, je pense qu'il faudrait répondre à M. Babey en lui demandant de faire les changements et de ne pas attendre d'autres modifications à la proclamation, et lui dire que l'article 33 de la Loi sur le citoyenneté ne s'applique pas et qu'il faudrait aussi modifier l'article 22 de la proclamation.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Devons-nous consigner les lettres? Avez-vous dit oui?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui. Très bien. Qu'on fasse imprimer les lettres.

Ottawa, April 28, 1978

Ottawa, le 28 avril 1978

Mr. G. C. Eglington,  
Counsel,  
c/o The Senate,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A4.

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller  
a/s Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A OA4

Re: SOR/74-108, Canadian Turkey Marketing Agency Proclamation (as amended in a non-material way by SOR/74-635).

Object: DORS/74-108, Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des dindons (superficiellement modifié par DORS/74-635)

Dear Mr. Eglington:

In respect to this matter it is noted that the proclamation in the French language makes no reference to citizenship and thus meets the requirements of the relevant Acts.

Yours sincerely,

Michael J. Heney  
Assistant Deputy Minister

Monsieur,

En ce qui concerne la présente proclamation, on constate que la version française ne fait pas état de la citoyenneté et se trouve ainsi conforme aux prescriptions des lois applicables.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le sous-ministre adjoint  
Michael J. Heney

[Text]

[Translation]

Le 26 mai 1978

May 26, 1978

M. J. Heney, Esq.,  
 Assistant Deputy Minister,  
 Production & Marketing,  
 Department of Agriculture,  
 Sir John Carling Bldg.,  
 Carling Avenue,  
 Ottawa  
 K1A 0C5

Re: SOR/74-108, Canadian Turkey Marketing Agency Proclamation

M. J. Heney  
 Sous-ministre adjoint  
 Production et commercialisation  
 Ministère de l'Agriculture  
 Édifice Sir John Carling  
 Avenue Carling  
 Ottawa  
 K1A 0C5

Object: DORS/74-108, Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des dindons (superficiellement modifié par DOR/74-635)

Dear Mr. Heney:

Thank you for your letter of 28th ultimo which was before the Committee this morning.

The Committee does not accept that the absence of the citizenship requirement in the French text is an adequate answer to its objections. The citizenship requirement should be deleted from the English text also.

The Committee also noted that while the citizenship requirement appears only in the English text of Section 2(1) in the Schedule to the Proclamation, it appears in both texts of Section 2(2).

Yours sincerely,

G. C. Eglington

Ottawa, June 1, 1978

Mr. G. C. Eglington,  
 Counsel,  
 c/o The Senate,  
 OTTAWA, Ontario.  
 K1A 0A4.

Re: SOR/74-108, Canadian Turkey Marketing Agency Proclamation

Dear Mr. Eglington:

We acknowledge your May 26th letter on the above and are making inquiries as to the most appropriate way to correct the reference to citizenship in this and other similar proclamations.

Yours sincerely,

Michael J. Heney  
 Assistant Deputy Minister

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 28 du mois dernier qui a été transmise au Comité ce matin.

Le Comité n'estime pas que l'absence de toute mention de la citoyenneté, dans la version française de la proclamation, constitue une réponse suffisante à ses objections. L'État fait de la citoyenneté devrait être également supprimée dans la version anglaise.

Le Comité a également constaté que, bien que cette mention de la citoyenneté ne se trouve que dans la version anglaise du paragraphe 2 (1) de l'annexe de la proclamation, elle figure aux deux versions du paragraphe 2 (2).

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Ottawa, le 1<sup>er</sup> juin 1978

Monsieur G. C. Eglington  
 Conseiller  
 a/s Le Sénat  
 Ottawa (Ontario)  
 K1A 0A4

Objet: DORS/74-108, Proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des dindons

Monsieur,

Nous accusons réception de votre lettre du 26 mai au sujet de la proclamation susmentionnée, et nous nous efforçons actuellement de trouver le moyen la plus approprié de rectifier le fait que l'on fasse état de la citoyenneté, dans la présente proclamation et dans d'autres proclamations similaires.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le sous-ministre adjoint  
 Michael J. Heney

[Texte]

Mr. G.C. Eglinton  
Counsel  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Re: SOR/74-108, Canadian Turkey Marketing Agency Proclamation

July 20, 1978

Dear Mr. Eglinton:

Further to your letter dated May 26, 1978 to Mr. M.J. Heney on the subject noted above, I am to advise you that our legal counsel is of the opinion that the Canadian Turkey Marketing Agency Proclamation cannot be interpreted as limiting membership to the Agency to Canadian citizens as no mention is made of Canadian citizens in the French text of Subsection 2 (1) of the Proclamation.

However, whenever an amendment to the Proclamation is warranted, the appropriate amendment to the English text will be made.

Under Subsection 2 (20), appointments are made by the commodity boards, not by the Governor in Council and as there are requirements in some provincial laws for Canadian citizen's appointments, the mention of "Canadian citizen" in that subsection is in accordance with Section 33 of the Citizenship Act.

Yours sincerely,

Paul Babey  
Chairman

c.c. Mr. M.J. Heney

Mr. M. Mitchell

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** And is it agreeable that Counsel should write the Department in the terms he suggested? Agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The next—a large bundle: SI/74-17, 74-18, 74-19, 74-20-, SI/77-65, 77-66, 77-67, 77-68, SOR/75-332, SOR/77-560, Orders designating areas under the National Housing Act, before the Committee already on September 29, 1977, and February 23, 1978.

• 1120

Now here again we have three letters, if my note on them is correct: one from Mr. Eglinton to Mr. Teron, October 6, 1977, and Mr. Teron's reply or November 3, and then Mr. Eglinton's to Mr. Teron . . . oh, no, there is another letter here, too, I see—Mr. Eglinton's to Mr. Teron of February 23, 1978, and then Mr. Eglinton to Mr. Teron of July 24, 1978, and . . . oh, yes, there are five letters, are there not? Mr. Hession's to Mr. Eglinton of November 6, 1978. That is the whole lot, is it not?

**Mr. Eglinton:** Yes.

[Traduction]

Le 20 juillet 1978

Monsieur G. C. Eglinton  
Conseiller  
a/s Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Objet: DORS/74-108, proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des dindons

Monsieur,

Suite à la lettre que vous avez adressée le 26 mai 1978 à M. M. G. Heney au sujet de la proclamation susmentionnée, on me demande de vous informer que notre conseiller juridique est d'avis que la proclamation visant l'Office canadien de commercialisation des dindons ne peut-être interprétée comme limitant l'adhésion audit Office aux citoyens canadiens, puisque la version française du paragraphe 2 (1) de la proclamation ne comprend aucune allusion en ce sens.

Toutefois, lorsqu'il conviendra de modifier la proclamation, le texte anglais sera remanié en conséquence.

Aux termes du paragraphe 2 (2), les nominations relèvent des conseil de commercialisation et non du gouverneur en conseil et puisque certaines lois provinciales comprennent des dispositions exigeant la citoyenneté canadienne, la mention de «citoyen canadien» dans ledit paragraphe est conforme à l'article 33 de la Loi sur la citoyenneté.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Président,  
Paul Babey

c.c. M. M. J. Heney

M. M. Mitchell

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Êtes-vous d'accord que le conseiller écrive au ministère dans les termes qu'il a suggérés? D'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ensuite il y en a un gros paquet: le TR/74-17, 74-18, 74-19, 74-20, 77/65, 77/66, 77-67, 77-68, le DORS/75-332, le DORS/77-560, décrets de désignation des zones aux termes de la Loi nationale sur l'habitation, présentés au comité le 29 septembre 1977 et le 23 février 1978.

Encore une fois, nous avons trois lettres, si je ne me trompe: l'une de M. Eglinton à M. Teron du 6 octobre 1977 et la réponse de M. Teron du 3 novembre, et ensuite de M. Eglinton à M. Teron . . . ah, non, il y en a encore une autre, je vois de M. Eglinton à M. Teron en date du 23 février 1978, et ensuite de M. Eglinton à M. Teron en date du 24 juillet 1978, et . . . il y a bien cinq lettres, n'est-ce pas? Une lettre de M. Hession à M. Eglinton en date du 6 novembre 1978. C'est tout n'est-ce pas?

**Mr. Eglinton:** Oui.

## [Text]

**Mr. Robinson:** We will not need to print the July 24 letter.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think so. I think there . . .

**Mr. Robinson:** . . . but the other letters.

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, the earlier letters have already been printed so in this instance I think just the letter of November 6 would do.

**Mr. Robinson:** Well, it seems with respect to that that as he says at the bottom of page 1 of the letter of November 6, steps have been taken to ensure that no loan commitments will be made subsequent to the expiry of designation orders in the future. So it looks as though we have accomplished what we set out to do as far as that part is concerned.

But I wonder about the last paragraph in his letter on page 2, wherein he says:

"I would repeat that the loans were made in good faith with no intent to commit funds that should not have been committed."

**Mr. Eglington:** The situation, I think, Mr. Chairman, is simply that at the time the commitments were made and the moneys were disbursed, there was no authority to do so.

**Mr. Robinson:** They are not going to do the same thing in the future, so I guess we have resolved this problem satisfactorily.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I would think so. So we print the letter of November 6, 1978, and that is all.

**Mr. Robinson:** Agreed.

November 6, 1978

Mr. G. C. Eglington  
General Counsel  
Standing Joint Committee of  
the Senate and House of Commons  
Victoria Building, Room 312  
Wellington Street  
Ottawa, Ontario

Re: \*Our file 100-1-22—Si/74-17 and SI/77-65; SI/74-18  
and SI/77-67; SI/74-19 and SI/77-68; SI/74-20  
and SI/77-66; SOR/75-332 and SOR/77-560

Dear Mr. Eglington:

I very much regret the long delay in replying to your letter of 24 July 1978.

Upon enquiry, I find that during the period from 15 January 1976, being the date of expiry of the original Area Designation Orders, and 24 March 1977, being the date of the making of the new Orders, 46 loans totalling \$477,255 were made in good faith by the Corporation in three of the areas. These loans comprised 24 in Hamilton North End, totalling \$385,307, 2 in Toronto Don Mount Village, totalling \$10,069, and 15 in Sault Ste Marie International Bridge Plaza totalling \$81,879, No loans during the period were made in Toronto Alexandra Park.

## [Translation]

**M. Robinson:** Nous n'aurons pas besoin de faire consigner la lettre du 24 juillet.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je le pense. Je pense qu'il y a . . .

**M. Robinson:** . . . mais les autres lettres.

**M. Eglington:** Monsieur le président, les premières lettres ont déjà été consignées alors, celle du 6 novembre suffirait.

**M. Robinson:** Bien, il dit au bas de la page 4 de la lettre du 6 novembre que des mesures ont été prises pour veiller à ce que, dans l'avenir, aucun engagement de prêt ne sera pris après l'expiration de décret. Donc il semble que notre but soit atteint du moins pour cette partie.

Mais j'ai un doute au sujet du dernier paragraphe de sa lettre, à la page 2, où il dit:

Je répète que les prêts ont été consentis de bonne foi, sans aucune intention d'engager des fonds non prévus à cet effet.

**M. Eglington:** Monsieur le président, c'est simplement qu'au moment où les engagements ont été pris et que les sommes ont été déboursées, il n'avait aucun droit de le faire.

**M. Robinson:** Ils vont veiller à ce que ça ne se reproduise pas dans l'avenir, je pense donc que nous avons résolu le problème de façon satisfaisante.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je le crois. Nous consignons la lettre du 6 novembre 1978, et c'est tout.

**M. Robinson:** D'accord.

Le 6 novembre 1978

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller général du  
Comité mixte permanent du Sénat  
et de la Chambre des communes  
Édifice Victoria, pièce 312  
rue Wellington  
Ottawa, (Ontario)

Objet/Notre dossier: 100-1-22—TR/74-17 et TR/77-65;  
TR/77-18 et TR/77-67; TR/74-19 et TR/77-68;  
TR/74-20 et TR/77-66; DORS/75-332 et  
DORS/77-560

Monsieur,

Je vous prie vivement de m'excuser de ne pas avoir répondu plus tôt à votre lettre du 24 juillet 1978.

Après enquête, je m'aperçois qu'au cours de la période allant du 15 janvier 1976, date d'expiration des premiers décrets de désignation des zones, et le 24 mars 1977, date d'adoption des nouveaux décrets, 46 prêts se chiffrent à \$477,-255 ont été accordés de bonne foi par la Société dans trois de ces zones. Voici la répartition de ces prêts: 24 dans la zone North End, Hamilton (totalisant \$385,307), 2 dans la zone Don Mount Village, Toronto (totalisant \$10,069) et enfin 15 dans la zone International Bridge Plaza, Sault Ste Marie

## [Texte]

In the case of the Northern Saskatchewan Administration District Order, 2 loans totalling \$7,500 were made subsequent to expiry of the original Order and prior to the making of the new Order on 6 July 1977.

Loans made by the Corporation under Part IV.1 of the Act are made and administered from coast to coast on a decentralized basis. You will understand that in an organization as decentralized as ours there is a risk of such error. We endeavour, however, to control activity and to monitor the expiry of Area Designation Orders. Steps have been taken to ensure that no loan commitments will be made subsequent to the expiry of Designation Orders in future.

I would repeat that the loans were made in good faith with not intent to commit funds that should not have been committed. Would you please convey my sincere apologies to the Joint Committee for the unfortunately long delay in responding to your several enquiries.

Yours sincerely

R. V. Hession  
President

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, next, SOR/77-324—Maple Products Regulations (before the Committee March 2, 1978). Here we have a letter from Mr. Massey to Mr. Heney of March 2 and a long reply from Mr. Heney of August 11, 1978. I am inclined to think these should be printed as they have a number of points which I, at least, think deserve some consideration and may raise some questions, though I must confess that I read these rather hurriedly and cursorily and my questions may not be appropriate or there may be others that did not occur to me which other people want to raise. So I think we should print the letters.

March 2, 1978

M. J. Heney, Esq.,  
Assistant Deputy Minister  
(Production & Marketing),  
Department of Agriculture,  
OTTAWA.

Re: Maple Products Regulations, SOR/77-324

Dear Mr. Heney:

These Regulations were before the Committee at its meeting this morning. The Committee was generally content with the substance of the provisions before it. However, I was directed to take up several matters with you so that the Committee can be informed of the particular and special circumstances which obtain in the industry.

1. Would you clarify the meaning of the expression "true maple product" found in sections 5(1)(d) and Schedule II(1) (d). Is this a term published and defined by the Association of Official Analytical Chemists? In

## [Traduction]

(totalisant \$81,879). Aucun prêt n'a donc été accordé pour la zone Alexandra Park, Toronto, au cours de cette période.

Pour ce qui est du décret de la zone administrative de «Northern Saskatchewan», deux prêts dont le total s'élève à \$7,500 ont été accordés après l'expiration du premier décret et avant l'adoption du nouveau qui a eu lieu le 6 juillet 1977.

Le prêts consentis par la Société aux termes de la Partie IV.1 de la Loi ont été accordés et administrés d'Ouest en Est d'une manière décentralisée. Vous comprendrez donc que, dans une organisation aussi décentralisée que la nôtre, une telle erreur puisse se produire. Nous nous efforcerons cependant de contrôler les activités et de surveiller l'expiration des décrets de désignation des zones. Nous avons d'ailleurs pris des mesures pour veiller à ce que, dans l'avenir, aucun engagement de prêt ne soit pris après l'expiration de décrets semblables.

Je répète que les prêts ont été consentis de bonne foi, sans aucune intention d'engager des fonds non prévus à cet effet. Voudriez-vous avoir l'obligeance de transmettre au Comité mixte mes excuses pour avoir tant tardé à répondre à vos différentes demandes de renseignements.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

Le président  
R. V. Hession

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ensuite nous avons le règlement sur les produits de l'érable, DORS/77-324, présenté au Comité le 2 mars 1978. Nous avons une lettre de M. Massey à M. Heney du 2 mars et une longue réponse de M. Heney du 11 août 1978. Je pense que nous devrions consigner ces lettres car à mon avis certains devraient être étudiés car ils pourraient soulever des questions. Toutefois je reconnaît les avoir lues assez rapidement et brièvement et mes questions ne seront peut-être pas appropriées ou il peut y en avoir d'autres que je n'ai pas relevées que d'autres personnes voudront poser. Donc je pense que nous devrions les consigner.

Le 2 mars 1978

M. J. Heney  
Sous-ministre adjoint  
(Production et commercialisation)  
Ministère de l'Agriculture  
Ottawa (Ontario)

Objet: Règlement sur les produits de l'érable, DORS/77-324

Monsieur,

Le Comité s'est penché sur le règlement susmentionné ce matin et, en règle générale, il n'y trouve rien à redire. Toutefois, on m'a demandé de porter certains points à votre attention pour que le Comité soit informé des circonstances particulières rencontrées dans l'industrie.

1. Pourriez-vous préciser la signification de l'expression «véritable produit de l'érable» que l'on trouve à l'alinéa 5(1)d) et à l'annexe 11(1)d). S'agit-il d'une expression définie et publiée par l'Association des chimistes analystes

## [Text]

this context, are the official methods of the Association fixed and found in some published form?

2. Is there a reason why the inspector is granted such wide discretionary powers in section 6(4)(a) to form an independent opinion, uncontrolled by objective guidelines, as to a sugar bush operator's understanding of grading requirements? The Committee was concerned that this test could form an impediment to the conduct of an operator's business in its present form in the unlikely circumstance that unreasonable standards were imposed by an inspector.

3. In section 6(4)(b), does an impediment exist to the specification of the actual equipment "necessary for grading"?

4. Section 7(3)(a) prohibits workers with communicable diseases from employment in a packing plant and section 7(3)(b) requires that "every person employed in a packing plant shall be medically examined if an inspector so requires". These are expressed to be conditions of registration of the packing plant which employs the subject persons and fall under section 3(1)(a) and (b) of the Act. The power in the Governor in Council to prescribe "terms and conditions" has been used to control employment within the packing plant and to grant a discretionary power to inspectors. These provisions evidently deal with health matters of the first importance. This observation is reinforced by the context within which section 7 is found which attempts to render the packing plant a hygienic and sanitary operation. However, the inspector's power appears quite broad. Would you kindly elaborate on the intention of these provisions and, more particularly, say:

(i) whether the employee must pay for the examination. Is payment by the employee for any medical tests which may be ordered a condition of his employment?

(ii) what is the meaning of "communicable diseases";

(iii) why plenary power has been granted to the inspector, how such power is in fact exercised and whether internal guidelines govern the discharge of the inspector's function.

5. Section 10(4)(b) of the Act gives the Governor in Council power to make regulations

"respecting the disposition of articles forfeited under this section."

Section 23, however, states that

"Any maple product forfeited under section 10 of the Act shall be disposed of in such manner as the Minister may direct."

The Committee would expect the promulgation of provisions directing the disposal of the forfeited goods in a specified manner. Would you provide a note relating to present practice and state whether guidelines prescribing

## [Translation]

officiels? A ce sujet, peut-on trouver préformé les méthodes officielles de l'Association sous forme de publication?

2. Y a-t-il une raison pour laquelle on accorde à l'inspecteur des pouvoirs discrétionnaires aussi étendus que ceux prévus à l'alinéa 6(4)a) de se former une opinion personnelle, sans le secours d'aucune directive objective, quant à la compréhension des exigences de classement par l'exploitant d'une érablière? Le Comité craint que cette procédure n'entrave à l'heure actuelle la gestion d'un exploitant, dans le cas peu probable au demeurant, où un inspecteur déciderait d'imposer des normes déraisonnables.

3. A l'alinéa 6(4)b), quelque obstacle empêche-t-il de préciser ce qu'est le matériel «nécessaire pour effectuer le classement»?

4. L'alinéa 7(3)a) interdit aux ouvriers souffrant d'une maladie transmissible de travailler dans un établissement d'emballage et l'alinéa 7(3)b) prévoit que «toute personne employée dans un établissement d'emballage doit se prêter à un examen médical si un inspecteur l'exige». Ce sont là les conditions d'enregistrement pour tout établissement d'emballage qui, ayant aussi des employés, tombe sous le coup de l'alinéa 3(1)a) et b) de la loi. On a eu recours aux pouvoirs du gouverneur en conseil pour prescrire les «conditions» de contrôle de l'emploi dans les établissements d'emballage et pour conférer un pouvoir discrétionnaire aux inspecteurs. Ces dispositions ont de toute évidence trait à des questions de santé de toute première importance. Cette remarque est encore renforcée par le contexte où se trouve l'article 7 qui essaie de rendre les établissements d'emballage aussi hygiéniques et salubres que possible. Toutefois, les pouvoirs de l'inspecteur sont, semble-t-il, très étendus. Auriez-vous l'amabilité de nous préciser ce qui est visé dans ces dispositions en nous renseignant plus particulièrement sur les points suivants:

(i) L'employé doit-il payer l'examen médical? Dans l'affirmative, ce paiement est-il une condition d'embauche?

(ii) Que veut dire «maladies transmissibles»?

(iii) Pourquoi a-t-on conféré à l'inspecteur un pouvoir aussi vaste, comment est-il exercé en pratique et existe-t-il des directives internes réglementant l'exercice des fonctions de l'inspecteur?

5. L'alinéa 10(4)b) de la loi confère au gouverneur en conseil un pouvoir de réglementation

«prévoyant la destination des choses confisquées en vertu du présent article».

Toutefois, l'article 23 stipule que:

«Un produit de l'érable confisqué selon l'article 10 de la loi est éliminé de la manière prescrite par le ministre»,

Le Comité croit qu'il devrait exister des dispositions qui réglementent de manière précise l'élimination des produits confisqués. Pourriez-vous nous faire connaître la pratique courante au sujet de l'élimination des produits confisqués

## [Texte]

modes of disposal do exist. Does the department regard as necessary the existence in the Regulations of such wide latitude in the Minister?

Yours sincerely,

Melez Massey  
Counsel

August 11, 1978

Mr. G. C. Eglington,  
Counsel to the Standing Joint Committee  
on Regulations and Other Statutory  
Instruments,  
The Senate,  
Victoria Building,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A4

Re: SOR/77-324, Maple Products Regulations

Dear Mr. Eglington:

We wish to make the following comments with respect to the points arising out of the Regulations as set out in Mr. Massey's letter:

*Item 1*

For the purposes of the Maple Products Regulations, "maple product" is defined under section 2 to mean any product obtained directly or indirectly from maple sap. According to section 5(1)(a), maple syrup may only be graded if it is produced by the concentration of maple sap or by the solution of maple sugar in water. Under section 1 in Schedule II, maple sugar is required to consist entirely of the product obtained directly or indirectly from maple sap.

The description "true" applied to a maple product implies that it is genuine, not false, not spurious, hybrid or counterfeit. Consequently, when a maple product is analyzed according to the official methods, it is accepted as being a true maple product if the results of the determinations coincide within the same limits established by the analysis of maple products of authentic maple origin. In practice, samples of maple products are examined at the local inspection laboratories where routine testing can indicate if the product is of true maple origin. In the few cases where the tests indicate possible adulteration of the product with sugar of a source other than maple, samples are forwarded to the Departmental Analytical Laboratory for analysis using the official methods. The AOAC methods are published in book form and are commonly used in most food laboratories. Under the authority of section 15 of the Canada Agricultural Products Standards Act, a certificate of an analyst stating the results of his examination is *prima facie* proof in a prosecution for a violation of the Act of the statement contained in the certificate.

## [Traduction]

et aussi nous laisser savoir s'il existe présentement des directives en la matière. Le ministère considère-t-il qu'il est nécessaire d'accorder au ministre une telle latitude dans le règlement?

Je vous prie de recevoir, Monsieur, l'assurance de ma parfaite considération.

Melez Massey  
Conseiller

Le 11 août 1978

M. G. C. Eglington  
Conseiller du Comité mixte  
permanent des Règlements  
et autres textes réglementaires  
Le Sénat  
Édifice Victoria  
Ottawa (Ontario)

Objet: Règlement sur les produits de l'éable DORS/77-324.

Monsieur,

A la suite de la lettre portant sur le règlement que nous a envoyée M. Massey, nous voudrions faire les commentaires suivants:

*Point 1*

Dans le règlement en cause, «produit de l'éable» est défini à l'article 2 comme «tous produits obtenu directement ou indirectement de la sève d'éable». Conformément à l'alinéa 5(1)a), le sirop d'éable ne peut être classé qu'à condition de provenir de la concentration de la sève d'éable ou de la dissolution de sucre d'éable dans l'eau. En vertu de l'article 1 de l'annexe 2, le sucre d'éable doit être constitué intégralement d'un produit tiré directement ou indirectement de la sève d'éable.

Le mot «authentique» s'appliquant aux produits de l'éable implique qu'il s'agit d'un produit pur, non édulcoré et non-falsifié. En conséquence, si l'on en fait l'analyse par les méthodes officielles, on considère qu'il s'agit d'un produit véritable si les résultats coïncident en gros avec ceux provenant de l'analyse de produits authentiques de l'éable. En pratique, les échantillons de produits de l'éable sont examinés dans des laboratoires locaux où l'on procède aux analyses habituelles permettant de voir si le produit est véritablement de l'éable. Dans les rares cas où ces analyses ont montré qu'il était peut-être mélangé avec du sucre ou un produit autre que de l'éable, les échantillons ont été envoyés au laboratoire du ministère pour y être analysés selon les méthodes officielles. Ces méthodes sont publiées sous forme de recueil que l'on trouve généralement dans la plupart des laboratoires alimentaires. En vertu des pouvoirs conférés par l'article 15 de la Loi sur les normes des produits agricoles du Canada, le certificat délivré par un chimiste analyste indiquant le résultat de son examen est une preuve *prima facie*, dans des poursuites pour infraction à la Loi, des faits énoncés dans le certificat.

## [Text]

It must be noted that while in the past the addition of a small percentage of sucrose to maple products, which are mainly composed of sucrose could not be detected with a sufficient degree of certainty, a new mass spectrometric method was adopted by the Association of Official Analytical Chemists at their 91st Annual Meeting in Washington on October 17, 1977. This new method, developed as a result of collaborative studies at five universities, including four in the United States and the University of Quebec at Montreal, is based on the development of stable ratios of the isotopes carbon-13 and carbon-12 and makes it possible to distinguish between sugars from different plant sources. This means that there is not an unequivocal means of detecting the addition of cane sugar in maple products. It is our intention to recommend an amendment to the Regulations making specific reference to this new method of examination for maple products.

## [Translation]

Il est bon de remarquer que par le passé l'addition d'une faible quantité de saccharose aux produits de l'érable, qui eux-mêmes se composent principalement de saccharose, ne pouvait pratiquement pas être détectée. Or, au cours de la 91<sup>e</sup> rencontre annuelle de l'Association des chimistes analystes officiels qui s'est tenue à Washington le 17 octobre 1977, a été adoptée une méthode d'analyse spectrométrique de la masse mise au point à la suite d'études menées conjointement par cinq universités, dont quatre aux États-Unis et l'Université de Québec à Montréal. Cette méthode est basée sur l'utilisation de coefficients stables d'isotopes du carbone 12 et 13 permettant d'établir une distinction entre les différents sucre provenant de divers types de plantes ou d'arbres. On est donc en mesure de se rendre compte clairement de l'addition de sucre de canne aux produits de l'érable. Nous avons l'intention de proposer qu'on modifie le règlement en faisant référence à cette nouvelle méthode d'analyse.

## Item 2

Inspectors of the Division give whatever assistance they can to sugar bush operators who have applied for registration in order to explain the grading, packing and marking requirements of the Regulations. Registration is recommended by the inspector if all equipment used in the operations of the sugar bush is clean and sanitary and the applicant demonstrates that he is able to apply the correct grade and colour classification to the maple syrup he packs. The objective guidelines are contained in sections 5, 6(4), 7(5) and Schedules I, II and III to the Regulations. If the terms and conditions of the Regulations are met, registration cannot be refused.

## Point 2

Les inspecteurs de la Division aident de leur mieux les exploitants d'érablières qui ont présenté une demande d'enregistrement en leur expliquant les catégories de classement, d'emballage, et les exigences relatives aux marques prévues au règlement. L'inspecteur recommande l'enregistrement si le matériel utilisé dans les opérations de l'érablière est propre et répond aux conditions de salubrité et de plus, si l'exploitant prouve qu'il est capable de déterminer exactement la catégorie et la classe de couleur du sirop d'érable qu'il emballé. Des directives objectives figurent à l'article 5, aux paragraphes 6(4), 7(5) et à l'annexe 1, 2 et 3 du règlement. Si l'exploitant répond aux conditions prévues dans le règlement, l'enregistrement doit lui être accordé.

Only, where a sugar bush operator shows that he is unable or unwilling to comply with the requirements of the Regulations would a certificate of registration be withheld. An unregistered sugar bush operator may sell maple products in the province in which they were produced subject to provincial regulations. He would not, however, be authorized to grade maple syrup using the Canada grade names and grade standards or to send or convey a maple product from one province to another or out of Canada, exclusive of sample or gifts of maple products of a value not exceeding fifty dollars.

Ce n'est que lorsque l'exploitant d'une érablière est incapable de se soumettre à ces exigences ou s'y refuse que le certificat d'enregistrement peut lui être refusé. L'exploitant d'une érablière qui n'est pas enregistré peut, sous réserve des règlements provinciaux, vendre ses produits dans la province où ils ont été récoltés. Toutefois, il n'est pas autorisé à classer le sirop d'érable en se servant des nom et des normes des catégories utilisés au Canada ni à envoyer ou à expédier un produit de l'érable d'une province à une autre ou hors du pays, sauf s'il s'agit d'échantillons ou de cadeaux dont la valeur ne dépasse pas \$50.

## Item 3

The equipment necessary for grading is set out in section 5 (1) (e) (ii) in Part I and section 1(b) of Schedule III and consists of a visual glass comparator and a refractometer or a hydrometer. It has been the practice of the Quebec Department of Agriculture to make available to producers in Quebec and the other provinces concerned colour comparators at nominal cost. If the Committee feels it is necessary the necessary equipment can also be listed in section 6 (4) (b).

## Point 3

Le matériel nécessaire au classement est stipulé à l'alinéa 5(1)e)(ii) Partie 11, et au paragraphe 1 (b) de l'annexe 111, soit un comparateur visuel en verre et un refractomètre ou un hydromètre. Le ministère de l'Agriculture du Québec met depuis toujours à la disposition des producteurs québécois et ceux des autres provinces intéressées des comparateurs de couleur à un prix minime. Si le Comité le croit justifié, le nom du matériel en question peut être ajouté au paragraphe 6(4)b).

## [Texte]

## Item 4

You are correct in assuming that sections 7(3) (a) and 7 (3) (b) deal with health matters of the first importance and are intended to protect consumers from food borne disease.

(1) Section 7(3) (a) places the responsibility on the packing plant management to see that persons employed in the plant are free from communicable disease. How this is accomplished, whether by an established health program maintained by the packer or as a condition of employment, would be decided by the plant management.

(2) Under the terms of reference for a food packing establishment, "communicable disease" is considered to mean a disease capable of being transmitted through food or likely to contaminate food or food-contact surfaces with microorganisms of public health significance.

(3) Generally, plant management advises personnel that any person suffering from a communicable disease or is a known carrier or has an infected wound or open lesion on any part of his body or is suffering from any illness, notably diarrhoea, to report immediately to management. Persons affected with a disease capable of being transmitted through food or likely to contaminate food or food contact surfaces with microorganisms of public health significance must not be employed in any working area of an establishment where there is a danger of contaminating the food product. Where an inspector observes that an employee has an infected wound or lesion or is coughing or sneezing over the product, it must be brought to the attention of the management. Only in very rare cases where the management expresses a difference of opinion or refuses to take suitable precautionary measures would it be necessary for an inspector to request a medical examination to establish officially if there is danger of infecting or contaminating the product.

## Item 5

Where the product is in violation of the Regulations but is capable of being brought into conformity, it may be detained and allowed to move to a suitable destination for reprocessing, repacking or relabelling under the supervision of an inspector. Where the product cannot be brought into conformity with the Regulations, for example, blocks of maple sugar that have been overrun by rodents and contaminated with their excrement, the inspector must maintain control over the entire lot and ensure that it is disposed of in such a manner that there is no possibility of any of it reentering the food system. Destruction of the product is carried out under the direction of district supervisory staff and Headquarters staff.

The inspectors receive instructions and training that is coordinated between all districts of the Division through training sessions, inspectors' handbooks or where there is sufficient urgency by directive.

## [Traduction]

## Point 4

Vous avez raison de penser que les alinéas 7(3) *a*) et *b*) ont trait à des questions de santé de toute première importance et qu'ils ont pour objet de protéger les consommateurs des maladies transmises par les denrées alimentaires.

(1) D'après l'alinéa 7 (3) *a*) l'établissement d'emballage est tenu de veiller à ce que ses employés ne souffrent pas de maladies transmissibles. C'est à la direction de l'établissement qu'il revient de décider s'il doit pour cela faire appliquer un programme de santé reconnu ou exiger à l'embauche que les employés ne souffrent pas de telles maladies.

(2) Suivant les directives imposées aux établissements d'emballage, on entend par «maladies transmissibles» une maladie susceptible d'être transmise par la nourriture ou bien de contaminer la nourriture ou les surfaces en contact avec elle par l'entremise de microorganismes pouvant porter atteinte à la santé publique.

(3) En règle générale, la direction de l'établissement avise le personnel que toute personne souffrant d'une maladie transmissible ou qui en est sérieusement porteuse, dont les plaies sont infectées, qui présente une lésion ouverte à un endroit quelconque du corps, ou encore qui souffre d'une maladie, notamment de diarrhée doit en faire part immédiatement à la direction. Les personnes visées au par. (2) ne doivent travailler dans aucun local d'un établissement où elles risquent de contaminer les produits alimentaires. Si un inspecteur note qu'un employé à une plaie ou une lésion infectée ou ouverte ou qu'il tousse ou éternue au-dessus du produit, il doit le signaler à la direction. Sauf dans de très rares occasions où elle-ci est d'avis différent ou refuse de prendre les mesures de précautions qui s'imposent, l'inspecteur peut exiger un examen médical visant à déterminer officiellement s'il y a risque d'infecter ou de contaminer le produit en cause.

## Point 5

Si le produit ne répond pas aux dispositions du règlement, mais qu'il est néanmoins possible de l'y rendre conforme, on pourra l'envoyer à un endroit désigné pour lui faire subir un nouveau traitement, le remballer ou le rétiqueter sous la surveillance d'un inspecteur. Dans le cas contraire, par exemple s'il s'agit de pains de sucre d'érable attaqués par des rongeurs ou contaminés par leurs excréments, l'inspecteur devra contrôler tout le lot et veiller à ce qu'on s'en débarrasse de façon à ce qu'il ne puisse aucunement rentrer dans le cycle alimentaire. La destruction du produit devra être effectuée sous la direction du personnel de surveillance du district et du personnel du siège social.

Les inspecteurs reçoivent les mêmes instructions et la même formation dans tous les districts de la division. Ils suivent à cet effet des séances de formation, disposent de manuels destinés aux inspecteurs et, en cas d'urgence suffisante, reçoivent des directives. Nous serions heureux que votre Comité nous fasse

[Text]

We would be pleased to receive any recommendations by your Committee on ways to improve these Regulations.

Yours sincerely,

Michael J. Heney  
Assistant Deputy Minister

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** And now, have members of the Committee any observations or comments or questions?

**M. Béchard:** Monsieur le président, cela semble satisfaisant, cela laisse bien de la latitude aux exploitants des érablières quand il s'agit de la santé, des mesures sanitaires à prendre. Mais il y a une question à laquelle on ne semble pas avoir répondu. En effet, M. Eglington avait demandé qui était responsable de l'examen médical. Je n'ai vu aucune réponse dans la correspondance qui a été échangée. Est-ce que M. Eglington en a vu une quelque part? Moi, je n'ai rien vu.

**Mr. Eglington:** No, Mr. Chairman, All that the answer says is that requiring the medical examination would be very rare, but who bears the cost of it and who organizes it is a question that is not answered. Would members of the Committee like me to go through the items briefly?

**Mr. Robinson:** Well, I think so because it is quite comprehensive report. I would think that counsel could go through the items one by one and advise us as to whether he is satisfied that the queries we originally made have in fact been answered.

• 1125

**Mr. Eglington:** On Item 1, I think the explanation that has been given is good and the amendment that is proposed in the very last sentence of Item 1 is to be welcomed. In this regard I should note that the very end of Mr. Heney's letter, as usual to the Department of Agriculture, is very pleasant and co-operative and invites the Committee to suggest ways to improve the regulations. It is not as if we are seen to be being difficult.

On Item 2, it does not seem to me that the explanation that is given accords with the wording of Section 64(a). Mr. Heney writes that . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** 6(4)(a)?

**Mr. Eglington:** Section 6(4)(a), I am sorry. If the terms and conditions of the regulations are met registration cannot be refused, but Section 6(4)(a) says that registration will only be given if the operator establishes to the satisfaction of the inspector that he understands the grading requirements prescribed by the regulations so that I think 6(4)(a) could be drawn to accord with what Mr. Heney says is the actual practice.

The answer on Item 3 is satisfactory.

On Item 4, I think the answer is satisfactory except for the point that Mr. Béchard raised as to who bears the cost, and perhaps also the definition which is given by Mr. Heney of

[Translation]

part de ses recommandations sur la façon d'améliorer ce règlement.

Je vous prie de recevoir, Monsieur, l'assurance de ma parfaite considération.

Michael J. Heney  
Sous-ministre adjoint

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Les membres du Comité ont-ils des commentaires ou des questions?

**M. Béchard:** Mr. Chairman, it seems satisfactory, it gives a lot of leeway to the producers of maple products concerning health and sanitary measures to be taken. But it seems that one question was not answered. Mr. Eglington had asked who was responsible for the medical exam. I have not seen any answer in this exchange of letters. Did Mr. Eglington see it somewhere? I have not seen anything.

**Mr. Eglington:** Non, monsieur le président. Tout ce que l'on dit dans la réponse, c'est qu'il est très rare que l'on demande un examen médical, mais on ne dit pas qui en défraie le coût et qui l'organise. Les membres du Comité veulent-ils que je repasse brièvement ces articles?

**Mr. Robinson:** Ma foi, je le pense parce que c'est un rapport assez exhaustif. Je pense que le conseiller pourrait les repasser article par article et nous dire s'il est satisfait des réponses fournies à ces demandes de renseignements.

**Mr. Eglington:** Pour ce qui est du point 1, je crois que l'explication donnée est bonne et que la modification proposée dans la dernière phrase est souhaitable. Dans cette optique, je ferai remarquer qu'à la fin de la lettre de M. Heney, comme c'est le cas d'habitude pour les lettres qui viennent du ministère de l'Agriculture, on note un certain esprit de collaboration et on nous invite à proposer des moyens d'améliorer les règlements; on ne nous accuse donc pas d'être tâtilloins.

Quant au point 2, il ne me semble pas que l'explication donnée là concorde avec le libellé de l'article 64(a). M. Heney écrit . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** S'agit-il de 6(4)a?

**Mr. Eglington:** Je m'excuse, il s'agit de l'article 6(4)a. On doit se conformer aux conditions imposées par les règlements et alors l'enregistrement ne pourra être refusé. Mais l'article 6(4)a indique que l'enregistrement ne sera accordé que si l'exploitant prouve qu'il est capable de déterminer exactement la catégorie et la classe de couleur du sirop d'érable qu'il emballle. On pourrait donc rédiger 6(4)a pour qu'il concorde avec ce que M. Heney nous décrit comme étant ce qui se passe en réalité.

La réponse donnée dans le cas du point 3 est satisfaisante.

Dans le cas du point 4, je pense que la réponse est satisfaisante sauf pour la question soulevée par M. Béchard quant à savoir qui va supporter les frais de l'opération et quant à la

## [Texte]

communicable disease should be included in the regulation. This is a matter about which there could possibly be some disagreement if a health problem arose.

On Item 5, the same response, I think, should be given to the department as the department itself proposed in the seeds regulation amendment which appears several items further down, because the plant quarantine section of the department has accepted the validity of the Committee's criticism in that a regulation which simply says, "the goods will be disposed of as the Minister directs" is not good enough and since there is a rule, Mr. Heney says that the goods are not disposed of, they are destroyed under the supervision of the district supervisory staff, that is what the regulation should say. It should make clear that that is what happens to the confiscated maple products. I do not think there would be any difficulty in getting the department to agree to that, since the plant quarantine people have already proposed the same action under the same regulatory provision under an identical enabling power.

## [Traduction]

définition donnée par M. Heney de la «maladie transmissible» qui devrait peut-être figurer dans le règlement. Il pourrait peut-être y avoir matière à différend lorsqu'une question de santé se poserait.

Quant au point 5, je crois qu'on devrait donner au ministère la même réponse que celle qu'il a proposée pour la modification des règlements sur les semences et que nous retrouverons beaucoup plus loin dans la série de documents, car la Division de la quarantaine des plantes du ministère a reconnu la validité de la critique présentée par le comité. Le comité avait signalé qu'il n'était pas satisfaisant dans un règlement de simplement indiquer: «les produits seront utilisés ou détruits selon ce que le ministre décide...» et, vu que M. Heney affirme que l'on ne se débarrasse pas des produits mais qu'on en effectue la distribution sous la surveillance du personnel du district, le règlement devrait préciser qu'il en va ainsi. Le règlement devrait indiquer que c'est le sort qui attend les produits de l'érable qui sont confisqués. Je ne vois pas pourquoi le ministère s'y opposerait puisque le personnel de quarantaine des plantes avait déjà proposé de prendre des mesures semblables en vertu d'un règlement semblable et d'un pouvoir habilitant semblable.

**Mr. Robinson:** Well, you have really only raised two points then where you differ from the letter from Mr. Heney, so why do we not write him back with those two points asking for a further response?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** it struck me that there was really no direct answer to the last paragraph of Mr. Massey's letter about the promulgation of provisions directing disposal of forfeited goods and that is exactly the point that you were making a moment ago, Mr. Eglington. I think we may accept the suggestion of the Vice-Chairman. Is that agreeable?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, the next one is SOR/77-768—Atlantic Fishery Regulations amendment which was before the Committee on March 9, 1978, and we have here in addition to the comment which, of course, appeared long ago, we have got three letters, have we not? One from Mr. Eglington, to Mr. Levelton of March 13, 1978 and Mr. Levelton's reply of May 16, 1978 and then Mr. Eglington's letter of June 5, 1978. Now, should we print these or what should we do with them or what comments have members to make?

**Mr. Robinson:** Well, I think, with regard to the notes on the letters, on No. 1, I think there is no problem there; this has been corrected. On No. 2, apparently there is no problem either. On No. 3, however, I would ask that we get the clarification. I would suggest to our counsel that he leave out lines in his letters like "silly and sloppy letter of mine". I do not think that helps anything. I would say may be "irregular" or something, but why say things about yourself?

**Mr. Robinson:** En fait, vous n'avez soulevé que deux points où vous n'étiez pas d'accord avec la lettre de M. Heney; donc, pourquoi n'écrivons-nous pas à M. Heney pour lui demander une nouvelle réponse?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ce qui m'a frappé, c'est qu'on n'avait pas donné de réponse directe au dernier paragraphe de la lettre de M. Massey soit au sujet de la promulgation de stipulations donnant des directives sur la façon dont on se débarrasserait des produits confisqués et, c'est justement ce que vous disiez il y a un instant, monsieur Eglington. Je crois que nous pourrions nous ranger à la proposition du vice président.

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous passons maintenant au DORS/77-768—Règlement de pêche de l'Atlantique-modification; cette question a déjà été présentée au comité le 9 mars 1978. Nous avons ici, en plus des commentaires qui ont été présentés il y a bien longtemps, trois lettres, n'est-ce pas? L'une vient de M. Eglington et est adressée à M. Levelton le 13 mars 1978; nous avons la réponse du 16 mai 1978 de M. Levelton; puis il y a la lettre du 5 juin 1978 de M. Eglington. Devons-nous consigner toutes ces lettres au procès-verbal ou que voulez-vous faire?

**Mr. Robinson:** Je crois que les notes présentées au sujet des lettres au numéro 1 ne présentent aucune difficulté; cela a été mis au point. Quant au numéro 2, il ne semble pas présenter de problème non plus. J'aimerais cependant avoir des éclaircissements sur le paragraphe n° 3. Je suggérerais à notre conseiller qu'il évite dans ses lettres de mettre des choses personnelles comme: «La lettre assez ambiguë». Je ne pense pas que ce soit utile. Vous auriez pu dire «irrégulière» par exemple, mais rien de personnel?

[Text]

• 1130

**Mr. Eglington:** I think, Mr. Robinson, that in fact that point was answered in Mr. Levelton's letter of May 16 and I think the whole matter has been disposed of satisfactorily.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** We do not really need to print anything.

**Senator Lafond:** Has counsel obtained confirmation that the interpretation contained in the letter of June 5 is right?

**Mr. Eglington:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I was rather pleased to see this sign in Mr. Eglington's letter that he had not neglected the injunction of St Paul, not to think of ourselves more highly than we ought to think. It shows what a good Anglican he is.

The next one is SOR/77-271—Countervailing Duty Regulations (Before the Committee April 13, 1978.) We have, of course, already printed and I fancy most of us recall, tolerably well, the original comments on these regulations. Then we have Mr. Eglington's letter to Mr. Cohen of May 2, 1978, and Mr. Cohen's reply, or rather, Mr. Newfeld's reply of September 28. What do you want to do about these? Should we print those letters?

**Mr. Robinson:** I think we should print them.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** That would be my own opinion.

May 2, 1978

M. A. Cohen, Q.C.,  
Assistant Deputy Minister,  
Tax Policy and Federal Provincial  
Relations Branch,  
Place Bell Canada,  
OTTAWA.

Re: SOR/77-271, Countervailing Duty Regulations

Dear Mr. Cohen:

The above Regulations were before the Committee on 13th ultimo.

The Committee noted an elaborate scheme is provided by the Regulations—the formation of an interim opinion (the preliminary determination), report to the Minister application to the Governor in Council for and declaration of a provisional countervailing duty, and so on through to a remission order under Section 17 of the Financial Administration Act in certain circumstances. This scheme is not one which is immediately suggested by Section 7 of the Customs Tariff, though it is doubtless a sensible one. The Committee noted that the Regulations are in fact copied almost word for word from the Anti-Dumping Act which replaced the old section 6 of the Customs Tariff which was drawn in the same style and in virtually the same terms as the present Section 7.

[Translation]

**M. Eglington:** Je crois, monsieur Robinson, que la lettre du 16 mai de M. Levelton a répondu à la question et que l'affaire est réglée d'une façon satisfaisante.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** N'avons-nous rien besoin d'annexer?

**Le sénateur Lafond:** Est-ce que notre conseiller a eu confirmation comme quoi l'interprétation indiquée dans la lettre du 5 juin était bonne?

**M. Eglington:** Oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je suis heureux de voir que, dans sa lettre, M. Eglington n'a pas oublié les conseils de Saint-Paul de ne pas avoir une trop haute opinion de soi-même. Cela montre qu'il est un bon Anglican.

Nous passons maintenant au DORS/77-271—Règlement sur les droits compensatoires (Soumis au comité le 13 avril 1978). Nous avons, naturellement, déjà imprimé au procès-verbal, et je crois que la plupart d'entre nous s'en souviennent relativement bien, les remarques présentées, à l'origine, sur ces règlements. Puis, nous avons la lettre du 2 mai 1978 envoyée par M. Eglington à M. Cohen et la réponse de M. Cohen ou plutôt, la réponse du 28 septembre de M. Neufeld. Que voulez-vous faire de ces lettres? Devons-nous les imprimer?

**M. Robinson:** Je crois que oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est aussi mon avis.

Le 2 mai 1978

Monsieur M. A. Cohen, c.r.  
Sous-ministre adjoint  
Direction de la politique de l'impôt  
et des lations fédérales-provinciales  
Place Bell Canada  
Ottawa

Objet: DORS/77-271—Règlement sur les droits  
compensatoires

Monsieur,

Le Comité a examiné le 13 avril dernier le Règlement susmentionné et a remarqué que le Règlement prévoyait tout un schéma d'application: formation d'une opinion provisoire (appelée détermination préliminaire), rapport au ministre, dépôt d'une demande auprès du gouverneur en conseil afin que celui-ci déclare l'imposition d'un droit compensatoire provisoire puis, dans certains cas, obtention d'une ordonnance de remise conformément à l'article 17 de la Loi sur l'administration financière. Ce schéma d'application n'apparaît cependant pas à la lecture de l'article 7 du Tarif des douanes, bien qu'il soit tout à fait sensé. Le Comité a par ailleurs remarqué que les termes du Règlement avaient été repris presque textuellement de la Loi anti-dumping qui a remplacé l'ancien article 6

## [Texte]

Without, at this stage at least, becoming involved in the question of vires and the extent of the regulation making power conferred by Section 7(4) of the Customs Tariff one might be inclined to think that since the elaborate provisions of Part II of the Anti-Dumping Act were desired and enacted by Parliament for anti-dumping duties, the same scheme, if thought by the Crown to be necessary for countervailing duties, should be enacted by Parliament in that instance also. At the very least the Committee would expect Section 7(4) of the Tariff to give some indication that something like the anti-dumping procedures might be created by subordinate legislation.

The Committee instructed me to draw its concern to your attention and to refer you to its Minutes or Proceedings. A marked copy is enclosed for your reference. It will be helpful for the Committee in its further consideration of these Regulations if you will kindly indicate whether there is any intention to seek to amend or to elaborate on Section 7 of the Customs Tariff after the fashion of the transformation of Section 6 into the Anti-Dumping Act.

Yours sincerely,

G. C. Eglinton

September 28, 1978

Mr. G. C. Eglinton,  
Counsel,  
Standing Joint Committee on Regulations  
and Other Statutory Instruments,  
The Senate,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A4

Re: SOR/77-271, Countervailing Duty Regulations

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of May 2, 1978, addressed to my predecessor as well as to your comments to the Committee during its proceedings of April 13, 1978.

I have discussed your letter with Mr. R. K. Joyce, Assistant Deputy Minister, International Trade and Finance Branch, who is responsible in this Department for matters of trade policy. We would like to point out that while section 7 of the Customs Tariff does not, in express terms, contemplate the establishment of a scheme similar to that contained in Part II of the Anti-dumping Act, it is the view of our legal advisors that the regulation making authority in subsection 7(4) is broad enough for this purpose. However, you have raised a valid question as to why such an elaborate mechanism was adopted by regulation rather than by legislation, and perhaps it would be helpful if I set out some of the background for your information.

## [Traduction]

du Tarif des douanes, lequel a été rédigé dans la même style et, pour tout dire, dans les mêmes termes que l'actuel article 7.

Sans vouloir pour l'instant s'interroger sur sa constitutionnalité et sur l'importance du pouvoir de réglementation accordé par le paragraphe 7(4) du Tarif des douanes, il est permis de de penser que, le Parlement ayant voulu adopter les dispositions complexes de la Partie II de la Loi anti-dumping, celles qui s'appliquent aux droits compensatoires, auraient pu l'être également par celui-ci s'il le jugeait nécessaire. Le Comité s'attendait au moins à ce que le paragraphe 7(4) du Tarif des douanes indique qu'une procédure similaire à celle de l'anti-dumping ferait l'objet d'une mesure législative subordonnée.

Le Comité m'a chargé d'attirer votre attention sur ces quelques points et de vous transmettre ses procès-verbaux que vous trouverez ci-joints. Afin de poursuivre son étude du Règlement, le Comité aimerait savoir si l'article 7 du Tarif des douanes sera modifié ou élargi tout comme l'avait été l'article 6 par la Loi anti-dumping.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de nos sentiments distingués.

G. C. Eglinton

Le 28 septembre 1978

Monsieur G. C. Eglinton  
Conseiller  
Comité mixte permanent des règlements et  
autres textes réglementaires  
Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Objet: Dors/77-271—Règlement sur les droits  
compensatoires

Monsieur,

Veuillez trouver ci-jointe une réponse à votre lettre du 2 mai 1978, adressée à mon prédécesseur, ainsi qu'aux commentaires que vous avez faits devant le Comité au cours de sa séance du 13 avril 1978.

J'ai discuté de votre lettre avec R. K. Joyce, sous-ministre adjoint à la Direction des finances et du commerce internationaux, et qui est plus spécialement chargé des questions de politique commerciale au sein de ce ministère. Bien que l'article 7 du Tarif des douanes n'envisage pas expressément l'établissement d'un schéma d'application similaire à celui qui figure dans la Partie II de la Loi anti-dumping, nos conseillers juridiques estiment que la portée du pouvoir de réglementation du paragraphe 7(4) est assez large. Vous vous demandez cependant à juste titre pourquoi un mécanisme aussi complexe a été adopté par règlement et non par voie législative, et je voudrais à ce sujet vous rappeler certains faits.

## [Text]

As you may know, Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade deals with the imposition of both anti-dumping and countervailing duties. As a result of the Kennedy Round negotiations, a more detailed Anti-dumping Code was adopted which was signed by Canada following which the Anti-dumping Act was enacted in 1969. While no comparable code is yet in force for countervailing duties, initially the Anti-dumping Act was resorted to in cases involving export subsidies in conjunction with dumping. In recent years, however, complaints were received from producers respecting subsidized goods where no dumping had occurred. At the same time, the Multilateral Trade Negotiations were in progress at the international level with a view, among other things, to developing a Countervailing Duties Code.

In order to be able to deal with complaints regarding subsidies, and to avoid the appearance of predetermining the outcome of the international negotiations, it was decided to enact the Countervailing Duty Regulations pursuant to subsection 7(4) of the Customs Tariff. This was intended as a temporary measure until a Countervailing Duties Code is adopted. If and when such a Code is negotiated and should Canada accede to it, we will want to give serious consideration as to how additional international obligations which Canada had assumed could best be implemented.

I trust these comments will be helpful to you. If you have further questions on these matters, you may wish to contact Mr. Joyce directly.

Yours sincerely,

E. P. Neufeld

Assistant Deputy Minister, Tax Policy and  
Federal-Provincial Relations.

**Mr. Robinson:** I would ask counsel if he in fact agrees with the legal advisers of the Department of Finance who have indicated the regulation making authority in subsection (4) is broad enough for the purpose.

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, I think that point is arguable. I would not like to say that I agree, but certainly I concede that they would have a fairly reasonable case for backing up that assertion. Vires is always difficult for this Committee, and perhaps the appropriate course of action in this case is to say to the department that this Committee considers that there should be a statute dealing with this matter.

**Mr. Robinson:** In other words, we should deal with it by legislation rather than by regulation.

**Mr. Eglington:** Since they seem to indicate that they want to take statutory action after international negotiations are completed, we should confirm that the Committee thinks there should be a statute and would they please keep the Committee informed of the progress of the negotiations.

## [Translation]

Vous le savez peut-être, l'article VI de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce traite de l'imposition de droits anti-dumping et de droits compensatoires. Lors des négociations Kennedy, un code anti-dumping plus détaillé fut adopté et le Canada le ratifia en 1969; par la suite le Parlement a édicté la Loi anti-dumping. Bien qu'aucun code comparable ne réglemente encore la perception de droits compensatoires, les subventions à l'exportation assimilées au dumping tombaient initialement sous le coup de la Loi anti-dumping. Ces dernières années cependant, certains producteurs ont émis des plaintes au sujet de marchandises subventionnées sans qu'il y ait eu dumping. Par ailleurs, les négociations commerciales multilatérales se poursuivaient au niveau international en vue, entre autres, d'élaborer un code des droits compensatoires.

Afin de pouvoir résoudre les plaintes concernant les subventions et éviter d'anticiper l'issue des négociations internationales, le gouvernement a décidé d'adopter le Règlement sur les droits compensatoires, comme l'en autorise le paragraphe 7(4) du Tarif des douanes. Cette mesure est cependant provisoire et sera supprimée dès qu'un code des droits compensatoires sera adopté. Si ce code voit le jour et que le Canada le ratifie, nous voudrions pouvoir étudier sérieusement la meilleure façon d'appliquer les obligations internationales supplémentaires que le Canada aurait contractées.

J'espère que ces quelques commentaires vous seront utiles. Si, par ailleurs, vous aviez des questions supplémentaires à poser, il vous serait peut-être plus facile de vous mettre directement en rapport avec M. Joyce.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre adjoint Direction de la politique de l'impôt  
et des relations fédérales-provinciales

E.P. Neufeld

**Mr. Robinson:** Je vais demander à notre conseiller s'il est d'accord avec les conseillers juridiques du ministère des Finances qui ont indiqué que le règlement habilitant du paragraphe 7(4) était suffisamment large.

**Mr. Eglington:** C'est possible. Je ne dirai pas que je suis d'accord mais je reconnaîs qu'il y a là matière à étoyer cette affirmation. La question de la constitutionnalité constitue toujours un sujet difficile pour le comité et peut-être qu'il serait indiqué, dans ce cas, de dire au ministère que le comité considère qu'on devrait établir une loi.

**Mr. Robinson:** En d'autres termes, nous devrions en traiter par loi plutôt que par règlement.

**Mr. Eglington:** Puisqu'on semble, au ministère, vouloir prendre une mesure statutaire, après que les négociations internationales seront terminées, nous devrions confirmer que le comité pense qu'il faudrait établir une loi et qu'il aimerait que le ministère lui indique ce qui se passe et quels sont les progrès accomplis au cours des négociations.

## [Texte]

**Mr. Robinson:** You are taking it then from page 2 of Mr. Neufeld's letter, the last sentence in the first paragraph there where he says

... we will want to give serious consideration as to how additional international obligations which Canada had assumed could best be implemented.

Can I assume that they are working on this themselves and that they are not looking for any suggestions from the Committee?

**Mr. Eglington:** I think, Mr Robinson, that the crux of that paragraph is the next sentence. This was intended a temporary measure until a countervailing duties code is adopted and I did not take Mr. Neufeld's letter to be anything other than an announcement that there would be a statute at some time, but in the meantime their legal advisers told them they could rely on Section (4) of the Customs Tariff. But it will not do any harm to let the department know the Committee thinks it should get on with it.

**Mr. Robinson:** What about the question of vires that you mention in your notes?

**Mr. Eglington:** Well, as I indicated a moment ago, I think that the strength of Section (4) of the Customs Tariff will uphold this superstructure of countervailing duties regulations is an arguable point, but I do not really feel that it is something that is worthwhile for the Committee to get into, and the department has announced its own desire for a statute.

**Mr. Robinson:** Could you explain to me why you used the word "terribly" in reference to this matter?

**Mr. Eglington:** The word?

**Mr. Robinson:** "Terribly", page 4 second paragraph,

Vires is not a terribly easy ground for the Committee to deal with . . .

and so on. I was not clear.

• 1135

**Mr. Eglington:** Of course, Mr. Robinson, it has become obvious, and it has been borne out in the speeches that have been made by the Attorney General on the Committee's reports in the House, that if the Committee reports something as being ultra vires, the official reaction is the Committee is not a court of law, and no court has held the regulation to be ultra vires. On the other hand, if the Committee reports something to the Houses as being unusual and unexpected or being something which should not be dealt with by regulation but should be contained in the statute, the official response tends to be, well, the Committee has not said that it is ultra vires, therefore it is all right. The Committee is in something of a cleft stick. But the Committee, if it wants to report something as being ultra vires, is delivering its judgment, its considered judgment of the matter, but it is not a court of law. And in this instance the Department, having evinced its willingness to accommodate the Committee . . .

## [Traduction]

**M. Robinson:** Vous vous basez donc sur la dernière phrase de la fin du paragraphe au sommet de la page 2 où il est dit:

Nous voudrions pouvoir étudier sérieusement la meilleure façon d'appliquer les obligations internationales supplémentaires que le Canada aura contractées.

D'après cela, est-ce que l'on peut considérer que le ministère va trouver la solution lui-même ou est-ce que, plutôt, il ne s'attend pas à recevoir des suggestions du comité?

**M. Eglington:** Je crois que l'essentiel de ce paragraphe se trouve dans la phrase qui suit. On avait eu l'intention de prendre cette mesure temporaire jusqu'à ce qu'un code sur les droits compensatoires soit adopté, et, pour moi, la lettre de M. Neufeld n'est rien d'autre qu'un avis comme quoi il devrait y avoir une loi d'établie à un moment donné. En attendant, leurs conseillers juridiques leur ont dit qu'ils pouvaient se servir de l'article 7(4) du tarif des douanes. Mais cela ne fait pas de mal de faire savoir au ministère que le comité s'attend à ce que le ministère s'occupe de préparer cette loi.

**M. Robinson:** Mais qu'en est-il de cette question de constitutionnalité dont vous avez fait mention dans vos notes?

**M. Eglington:** Comme je l'ai indiqué il y a un instant, je crois qu'on peut discuter quant à savoir si l'on peut appuyer cette superstructure du règlement sur les droits compensatoires sur l'article 7(4) du tarif des douanes. Je ne crois pas qu'on puisse affirmer qu'il vaut la peine pour le comité de se lancer dans cette affaire et le ministère a annoncé qu'il voulait obtenir une loi.

**M. Robinson:** Pourriez-vous me dire pourquoi vous avez utilisé les mots: «n'est pas facile» dans le cas de cette affaire?

**M. Eglington:** Les mots . . . ?

**M. Robinson:** «n'est pas facile» à la page 4 à l'avant-avant dernier paragraphe.

Le fait de déterminer si une disposition est abusive ou non n'est pas facile pour un comité . . .»

etc. etc. Je n'ai pas très bien compris pourquoi vous avez utilisé ces mots.

**M. Eglington:** Bien sûr, monsieur Robinson, c'est devenu évident; dans les discours du Procureur général à la Chambre à propos des rapports du Comité, il est sous-entendu que si le Comité soutient qu'une mesure donnée est ultra vires, la réaction officielle sera que le Comité n'est pas un tribunal de droit et qu'aucun tribunal n'a déclaré ultra vires le règlement en cause. D'autre part, si le Comité soutient devant la Chambre qu'une mesure quelconque est inhabituelle, inattendue ou qu'elle ne devrait pas faire l'objet d'un règlement mais plutôt l'objet d'un statut, la réaction officielle sera probablement que le Comité n'a pas dit que la question était ultra vires et que, conséquemment, tout va pour le mieux. Le Comité se trouve dans une impasse. Toutefois, si le Comité veut déclarer une mesure ultra vires, il donne en fait son avis éclairé sur la question, mais le Comité n'est pas un tribunal. Dans le cas présent, le ministère ne s'étant pas montré disposé à aider le Comité . . .

## [Text]

**Mr. Robinson:** Well, you suggest two conclusions, but is it realistic to suggest such conclusions?

**Mr. Eglington:** To suggest?

**Mr. Robinson:** To suggest such conclusions as you have? On page 4 of the notes you say:

These regulations may provoke the conclusions that they:

and then there are (1), (2). Is it reasonable and logical or realistic to assume those conclusions?

**Mr. Eglington:** I think so, yes. The very fact that an Anti-dumping Act was thought necessary and that the countervailing duties and regulations have been copied almost word for word from the Anti-dumping Act itself would seem to indicate that it is a matter that should be dealt with by statute.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I would like to make the comment on what counsel has just been saying that I do not think we should be too easily frightened off giving our view that a particular regulation or instrument is ultra vires, but that it is something that we should not press unless we have what we feel is very strong grounds for doing so. If we really feel very strongly that, shall I say, a particular instrument is outrageously ultra vires, then I think we are certainly entitled to say so and indeed should say so. But where it is a case where our counsel says, well, not altogether easy to be certain about this; there is a good argument on the other side—then I think we do well to avoid raising the question of vires as a substantive part of our observations or report on it. I should like to enter a caveat against being, as I say, too much frightened by the thunderings of the Attorney General. Although we are not a court of law, everybody knows we are not a court of law, but we can perfectly well express our opinion. But it had better be on rather strong grounds, I should say. And I do not think here we have, judging by what counsel says, very strong grounds for pressing it, especially since the Department is itself prepared to go ahead and take sensible and proper action.

**Mr. Robinson:** Well, I note the comment of Counsel with regard to the regulations setting out an elaborate scheme which he considers is sensible, and at the same time he makes the point that there does not appear to be any reason for doing this under Section 7 of the Customs Tariff.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, I think the point we run into again and again, Mr. Robinson—it seems to me that certain things are sensible and are administratively convenient, but what has worried us is that sometimes they do not appear to have been contemplated by the statute. Either in our opinion they are beyond the terms of the enabling section, or else they are making a use of it which it seems to us improbable that Parliament really intended or expected. I think that is surely the point.

**Mr. Robinson:** But when we reach these conclusions, then we should be making a suggestion that there be a change in the legislation by way of amendment.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, yes. That really is what we are doing, is it not—saying to the Department, you appear to think that it ought to go into legislation;

## [Translation]

**M. Robinson:** Vous proposez deux conclusions; mais est-il réaliste de tirer de telles conclusions?

**M. Eglington:** Vous dites?

**M. Robinson:** De tirer de telles conclusions comme vous l'avez fait? A la page 4, vous affirmez:

Ces règlements susciteront peut-être des conclusions à l'effet que: . . .

puis il y a deux alinéas. Est-il raisonnable et logique ou réaliste de tirer de telles conclusions?

**M. Eglington:** Oui, je le crois. Le fait même qu'on ait cru nécessaire l'adoption de la Loi antidumping, et que les droits compensatoires aient été copiés presque mot pour mot sur la Loi antidumping elle-même, semblerait indiquer que cette question devrait être réglée par voie de statut.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** A propos de ce que vient de dire le conseiller, je ne crois pas que nous devrions être trop facilement effrayés de donner notre opinion quant à la nature ultra vires d'un règlement ou d'un instrument; toutefois, nous ne devrions pas non plus insister, à moins de penser avoir de très bonnes raisons pour le faire. D'autre part, si nous croyons vraiment qu'un instrument particulier est fortement ultra vires, alors je crois que nous avons certainement le droit de le dire et que de fait, nous devrions le dire. Cependant, lorsque notre conseiller affirme qu'il n'est pas facile d'en arriver à une certitude parce que de bons arguments soutiennent également la proposition contraire, alors je crois que nous ferions bien d'éviter de soulever la question ou d'y accorder une trop grande place dans nos remarques. Comme je l'ai dit, je voudrais vous prévenir de ne pas être trop effrayés par les éclats du Procureur général. Bien que nous ne soyons pas un tribunal, ce que tout le monde sait, nous pouvons très bien exprimer notre opinion. Toutefois, nous ferions mieux d'avoir de bonnes raisons, à mon avis. Dans le cas présent, d'après ce que dit notre conseiller, je ne crois pas que nous ayons de très bonnes raisons d'insister, surtout que le ministère s'est lui-même montré disposé à prendre des mesures adéquates.

**M. Robinson:** Je remarque que dans son commentaire, le conseiller élabore un schéma complexe qu'il juge raisonnable, et en même temps, il souligne qu'il ne semble pas y avoir de raison de s'en remettre aux termes de l'article 7 du tarif douanier.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je crois que la question qui nous préoccupe toujours, monsieur Robinson—il me semble que certaines mesures soient raisonnables et administrativement pratiques, mais ce qui nous a préoccupés, c'est que parfois on ne semble pas en avoir tenu compte dans le statut. Dans notre opinion, ou bien ces mesures dépassent la portée de la disposition habilitante, ou bien elles en font un usage que le Parlement n'a pas vraiment voulu ou prévu, à notre avis. Je pense que c'est vraiment là la difficulté.

**M. Robinson:** Si nous tirons de telles conclusions, alors nous devrions proposer un changement dans la loi, par voie de modifications.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** En effet. De fait, n'est-ce pas ce que nous faisons? Nous disons au ministère: vous semblez croire qu'on devrait inscrire ces dispositions dans la

*[Texte]*

we agree with you and we are glad to see that you are going to do it. We hope you will get on with it with celerity.

Senator Lafond.

• 1140

**Senator Lafond:** On the point of our communication with the department, I believe earlier counsel suggested that we should ask the department to keep us abreast of the state of negotiations. Now if he refers to negotiations in the GATT area I believe this is without our purview; we should rather ask the department to inform us promptly the negotiations are concluded what their intentions are.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I quite agree, and I took it that was really what counsel meant. The same point occurred to me. We cannot very well ask to be kept abreast of the GATT negotiations, but the conclusion.

**Senator Lafond:** We have a sufficient number of other committees of both Houses that do ask to be kept abreast of those negotiations.

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, you are quite right. What I intended to convey was that the department should let us know when the countervailing duties code is negotiated, or if indeed negotiations break down, so that we can then reassess the position.

**Senator Lafond:** What the intentions are, and reiterate the point that we want them to proceed with legislation.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes. Mr. McKinley.

**Mr. McKinley:** Mr. Chairman, I might make a suggestion to counsel here, having been recently through a situation that is very comparable; it had to do with electric motors. I sat in on the anti-dumping tribunal and talked to the deputy minister who had the initial inquiry. On page 3 in counsel's remarks, if we go down to the middle of the page, there is the end of one paragraph, the next paragraph; go to the short paragraph in the middle of the page and the last line of the preceding paragraph. I do not know whether counsel is aware of it or not, but when this short-term provisional duty is required by the deputy minister after his initial inquiry, pending a decision by the anti-dumping tribunal, persons who are importing, if they so wish, can post a bond instead of paying that provisional duty until the anti-dumping tribunal presents its decision.

**Mr. Eglington:** I was not aware of that.

**Mr. McKinley:** I did not think, the way it was written here, that you may have been aware of that. If they choose that route, that takes away the necessity of getting the order in council for remission of duty and all that. It is an elaborate scheme; I agree with that. An awful lot of red tape. But that provision is open to importers. I suppose eight or nine times out of ten the anti-dumping tribunal goes along with the deputy minister, so often they might as well pay it in the first place and save the cost of the bond.

*[Traduction]*

loi; nous sommes d'accord avec vous et nous sommes heureux de voir que vous allez procéder ainsi. Nous espérons que vous le ferez avec célérité.

Sénateur Lafond.

**Le sénateur Lafond:** A propos de notre communication avec le ministère, je crois qu'un peu plus tôt, le conseiller avait proposé que nous demandions au ministère de nous tenir au fait de l'état des négociations. S'il parlait des négociations du GATT, je crois que cela n'est pas de notre ressort; nous devrions plutôt demander au ministère de nous informer rapidement de ses intentions, aussitôt les négociations terminées.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Tout à fait d'accord; je crois que c'est vraiment ce que voulait dire le conseiller. J'ai pensé la même chose. Nous ne pouvons vraiment demander d'être tenu au fait des négociations du GATT, mais nous pouvons connaître les conclusions.

**Le sénateur Lafond:** Nous avons suffisamment d'autres comités des deux chambres qui demandent d'être tenus au courant de ces négociations.

**Mr. Eglington:** Monsieur le président, vous avez tout à fait raison. Je voulais dire que le ministère devrait nous avertir quand les négociations sur le code des droits compensatoires seront terminées ou interrompues, de sorte que nous puissions réévaluer notre position.

**Le sénateur Lafond:** Nous devrions demander au ministère quelles sont ses intentions et les inciter à faire adopter une loi.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui. Monsieur McKinley.

**Mr. McKinley:** Monsieur le président, je pourrais faire une suggestion au conseiller, puisque j'ai récemment connu une situation très comparable concernant des moteurs électriques. J'ai siégé au tribunal antidumping et j'ai discuté avec le sous-ministre qui avait procédé à la détermination préliminaire. Au milieu de la page 3 des remarques du conseiller, on voit la fin d'un paragraphe, puis le paragraphe suivant: lisez le petit paragraphe au milieu de la page et la dernière ligne du paragraphe précédent. Je ne sais pas si le conseiller est au courant, mais lorsque le sous-ministre exige le droit provisoire à court terme, après sa première enquête, les importateurs peuvent, s'ils le désirent, déposer une caution plutôt que de payer ces droits provisoires, en attendant que le tribunal anti-dumping rende sa décision.

**Mr. Eglington:** Je ne le savais pas.

**Mr. McKinley:** Compte tenu de votre libellé, j'ai bien pensé que vous ne le saviez pas. S'ils choisissent cette solution, cela élimine la nécessité d'obtenir un décret du conseil pour l'abrogation du droit, et tout cela. C'est un processus complexe, j'en conviens. Cela fait beaucoup de paperasserie. Les importateurs ont quand même cette possibilité. Je présume que huit fois sur neuf ou sur dix, le tribunal antidumping accepte l'avis du sous-ministre et très souvent, les importateurs feraient mieux de verser ce droit en premier lieu afin d'épargner le coût du dépôt.

## [Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Any other comments? Then next is SOR/76-764, Seeds Regulations amendment, before the Committee April 13, 1978. We have here Mr. Eglington's letter to Mr. Heney of May 29, 1978. I think that is all that we have, is it not? Oh yes, we have Mr. Heney's reply of August 29. Yes, indeed. Now I rather gathered from what counsel said earlier in relation to another matter that this may have been satisfactorily disposed of, or is that only in part?

**Mr. Eglington:** In part, Mr. Chairman. The point was raised before under the Maple Products Regulations dealing with disposal of forfeited goods. It is dealt with at the foot of page 2 and the top of page 3 of Mr. Mulders' memorandum. The action that is proposed there is much to be desired and is, in fact, a considerable breakthrough for the Committee. I trust that Mr. Mulders' good intentions will be supported by the Committee so that he will have extra ammunition in dealing with the Parliamentary draftsmen.

• 1145

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** We should print this correspondence, should we not?

**Mr. Eglington:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes.

May 29, 1978

M. J. Heney, Esq.,  
Assistant Deputy Minister,  
Production & Marketing,  
Department of Agriculture,  
Sir John Carling Bldg.,  
Carling Avenue,  
Ottawa, K1A 0C5

Re: SOR/76-764, Seeds Regulations, amendment

Dear Mr. Heney:

This amendment has been considered by the Committee and I enclose a marked copy of the Proceedings 22:27-22:34 which I think is the most convenient thing to do in the circumstances.

The Committee will be greatly assisted if you will kindly let it have responses to the points numbered 2(ii), 2(iii), 3(i), 3(ii), 3(iii), and 4 in the comment on the amendment which appears in the Proceedings. The note in comment 3(i) to the effect that no Seeds Order had been registered is incorrect. The comment was unhappily not corrected after its original drafting when SOR/77-322 appeared.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

## [Translation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Y a-t-il d'autres remarques? Alors le prochain document est le DORS/76-764, règlement sur les semences, modification, renvoyé au comité le 13 avril 1978. Nous avons ici la lettre de M. Eglington adressée à M. Heney, le 29 mai 1978. Je crois que c'est tout ce que nous avons, n'est-ce pas? Ah oui, nous avons la réponse de M. Heney, en date du 29 août. Oui, en effet. D'après ce que disait le conseiller un peu plus tôt à propos d'une autre affaire, j'ai cru comprendre que cette question avait été résolue de façon satisfaisante, ou n'était-ce qu'en partie?

**M. Eglington:** En partie, seulement, monsieur le président. La question a été soulevée auparavant dans le règlement sur les produits de l'érable qui portait sur la disposition des biens confisqués. On en parle au bas de la page 2 et en haut de la page 3 de la note de M. Mulder. Les mesures proposées laissent beaucoup à désirer et de fait, cela constitue en quelque sorte un précédent pour le comité. J'espère que le comité appuiera les bonnes intentions de M. Mulder, de sorte que nous aurons des arguments supplémentaires quand nous rencontrerons les rédacteurs juridiques du Parlement.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ne devrions-nous pas faire imprimer cette correspondance?

**M. Eglington:** Oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui.

Le 29 mai 1978

Monsieur M. J. Heney  
Sous-ministre adjoint  
Production et commercialisation  
des aliments  
Ministère de l'Agriculture  
Édifice Sir John Carling  
Avenue Carling  
Ottawa K1A 0C5

Objet: DORS/76-764, Règlement sur les semences—  
Modification

Monsieur,

Le Comité a étudié cette modification et pour simplifier les choses je vous adresse un exemplaire annoté de ses procès-verbaux, de la page 22:27 à la page 22:34.

Le Comité vous serait reconnaissant de bien vouloir répondre aux questions numérotées 2(ii), 2(iii), 3(i), 3(ii), 3(iii) et 4 au commentaire sur la modification figurant dans les procès-verbaux. La note du commentaire 3(i) à l'effet qu'aucune ordonnance sur les semences n'a été enregistrée est inexacte. Cette erreur n'a malheureusement pas été corrigée après la première rédaction du commentaire lors de la parution du DORS/77-322.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

## [Texte]

Mr. G. C. Eglington, Esq.  
Standing Joint Committee  
of the Senate and the House of Commons  
on Regulations and other Statutory Instruments  
C/O The Senate  
Ottawa K1A 0A4

August 29, 1978

Re: SOR/76-764, Seeds Regulations, amendment

Dear Mr. Eglington

In reply to your request of May 29, I have for your consideration responses prepared to points numbered 2(ii), 2(iii), 3(i), 3(iii) and 4 in the comment on the amendment appearing in the Proceedings of the Committee.

Yours Sincerely

Michael J. Heney  
Assistant Deputy Minister

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, the other point. Does anybody want to . . .

**Mr. Robinson:** Are you satisfied with the response which is at the top of page 1 of Mr. Mulders' notes?

**Mr. Eglington:** On item 2(ii), I think the answer is good. On item 2 (iii) . . .

**Mr. Robinson:** It seems all right.

**Mr. Eglington:** . . . the Committee should perhaps ask them to make a change. On item 3(i), I must confess that I cannot understand that reply.

**Mr. Robinson:** Yes, I have a big question mark on it too. I do not understand it at all.

**Mr. Eglington:** Section 4(1)(f) of the act seems to me to be irrelevant because it deals with exempting any seed from the provisions of the act, and Section 3(1)(a) does not seem to me to relate at all to reciprocity. Reciprocity is certainly not mentioned in it. So perhaps that matter should be taken up again with the department.

On item 3(ii), the answer in itself is satisfactory but I wonder if, since the conditions under which seeds would be allowed to be imported for these purposes are known so that Mr. Mulders can set them out in very neat numbered paragraphs in his letter, I wonder why that could not be included in the regulation and then there could be no dispute about it. And then item 3(iii) is the point that has already been discussed.

**Mr. Robinson:** Yes. They are going to make the amendment.

**Mr. Eglington:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes.

**Mr. Robinson:** What about on page 3 of Mr. Mulders' notes? Do you assume that this is all right?

**Mr. Eglington:** On page 3, yes.

**Mr. Robinson:** Right.

## [Traduction]

Le 29 août 1978

Monsieur G. C. Eglington  
Comité mixte permanent  
des règlements et autres testes  
réglementaires  
Le Sénat  
Ottawa K1A 0A4

Objet: DORS/76-764, Règlement sur les semences—  
modification

Monsieur,

En réponse à votre lettre du 29 mai, je vous adresse les réponses aux questions numérotées 2(ii), 2(iii), 3(i), 3(iii), et 4 au commentaire sur la modification, figurant au procès-verbaux du Comité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre adjoint  
Michael J. Heney

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Passons maintenant à l'autre question. Quelqu'un d'autre désire-t-il . . .

**M. Robinson:** La réponse figurant au haut de la page 1 des notes de M. Mulders vous satisfait-t-elle?

**M. Eglington:** La réponse à l'article 2(ii) est bonne d'après moi. Pour ce qui est de 2(iii) . . .

**M. Robinson:** Elle me paraît satisfaisante.

**M. Eglington:** . . . le comité devrait peut-être demander qu'on fasse une modification à l'article 3(i); j'avoue ne pas comprendre cette réponse.

**M. Robinson:** Oui, j'ai moi aussi le même problème, je ne comprends pas du tout ce qui est rédigé.

**M. Eglington:** L'article 4(i)(f) de la loi ne me semble pas se rapporter au sujet, étant donné qu'il englobe n'importe quelle semence mentionnée dans les dispositions de la loi. Quant à l'article 3(i)(a), il ne me semble pas porter du tout sur la question de la réciprocité; enfin, le mot n'y figure certainement pas. Par conséquent, le ministère devrait peut-être se pencher à nouveau sur cela.

Concernant l'article 3(ii), la réponse apportée est satisfaisante en soi mais, étant donné qu'on connaît les conditions dans lesquelles on accordera l'autorisation d'importer ces semences à ces fins ce qui permettra à M. Mulders de préciser bien gentiment les alinéas dans sa lettre, je me demande pourquoi ces renseignements ne pourraient pas être compris dans le règlement; cela empêcherait toute divergence d'avis à leur sujet. Quant à l'article 3(iii), on en a déjà discuté.

**M. Robinson:** Oui. On va d'ailleurs procéder à la modification.

**M. Eglington:** Oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui.

**M. Robinson:** Qu'en est-il des notes de M. Mulders à la page 3? Vous paraissent-elles satisfaisantes?

**M. Eglington:** A la page 3, oui.

**M. Robinson:** C'est juste.

## [Text]

**Mr. Eglington:** It is very good, actually. That is the first time, I think, that the Committee has won this particular point.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is there anything else?

**Mr. Robinson:** I have no further questions.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is it agreed that counsel should write to ask to have that matter cleared up?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Next we have SOR/77-1048, SOR/77-1049, Explosives Regulations, amendments, before the Committee May 4, 1978. And here we appear to have two letters, I think, one from Mr. Eglington, May 29, to Mr. MacNabb and a reply by Mr. Smith for Mr. Cohen, June 20. And I meant to put a question on these. I did not know really whether, at a hurried glance, they were satisfactory or whether the letters should be printed or what. Has anybody got any observations?

**Mr. Robinson:** Well, I would like to ask a question first and maybe we do not need to print it, I do not know. On page 2 of Mr. Cohen's letter, signed by Mr. Smith, that paragraph says:

Because of this, it has been neither necessary nor practical to define in detail the conditions under which smoking or the possession of other fire-producing devices may be allowed.

And I wonder, does our counsel agree with this?

**Mr. Eglington:** Mr. Robinson, ideally, no, I do not. Of course, the regulation reads:

No person shall smoke except . . . in such part, if any, as may be allowed by the Chief Inspector . . .

No person shall have in his possession a match or other fire-producing device . . . except . . . as may be allowed by the Chief Inspector . . .

Provisions of that kind leave what is a rule-making power, and it has been delegated by Parliament, to be exercised on an individual ad hoc basis by an official. And that is, in theory at least, objectionable. Now, in this particular instance, since it is dealing with explosives factories and it is obvious that smoking or having fire-producing material is a very dangerous thing, it may be perhaps too difficult for them to put in the regulation the conditions under which smoking or fire-producing ingredients may be allowed. On the other hand, Mr. Cohen was able to set out in his letter a number, three, six, seven, factors which are taken into account by the Chief Inspector in giving permission, and in the general direction of limiting and controlling and guiding discretions which is given to officials, the Committee may think that if precise rules cannot be set in the

## [Translation]

**M. Eglington:** De fait, il s'agit d'un très bon texte. Je crois que c'est la première fois que le comité a gain de cause pour ce qui est de ce sujet précis.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Y a-t-il autre chose?

**M. Robinson:** Je n'ai pas d'autre question.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Sommes-nous d'accord pour demander au conseiller juridique d'écrire afin qu'on éclaircisse cette question?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous passons ensuite aux documents DORS/77-1048 et DORS/77-1049, Règlements sur les explosifs—modification présentés au comité le 4 mai 1978. La documentation comprend deux lettres, je crois, l'une de M. Eglington, adressée à M. MacNabb et datant du 29 mai, ainsi qu'une réponse fournie par M. Smith au nom de M. Cohen et datée du 20 juin. J'avais l'intention de poser une question à leur sujet. Il m'a été difficile de voir, après un simple coup d'œil, si elles sont satisfaisantes, si on doit les imprimer ou prendre d'autres mesures. Quelqu'un a-t-il des remarques à faire?

**M. Robinson:** Nous n'avons peut-être pas besoin de les faire imprimer, que sais-je, mais j'aimerais d'abord poser une question. A la page 2 de la lettre de M. Cohen signée par M. Smith, on peut lire le paragraphe suivant:

En raison de tout cela, il n'a été ni nécessaire ni pratique de définir en détail les conditions dans lesquelles la permission de fumer ou d'être en possession d'autres dispositifs d'allumage pouvait être accordée.

Je me demande si notre conseiller juridique est d'accord avec cela?

**M. Eglington:** Monsieur Robinson, en principe non, je ne le suis pas. Bien entendu, le règlement comporte les passages suivants:

Il est interdit de fumer dans quelque partie de la fabrique que ce soit . . . sauf dans celle que peut permettre l'inspecteur en chef . . .

Il est interdit d'avoir en sa possession une allumette ou un autre dispositif d'allumage . . . sauf autorisation de l'inspecteur en chef . . .

Des dispositions de ce genre permettent à une personne détenant une fonction officielle d'adopter un règlement dans une circonstance spéciale, pouvoir spécial accordé en vertu d'une délégation du Parlement. Évidemment, cela est contestable, tout au moins sur le plan théorique. Dans le cas qui nous occupe, soit celui d'une usine fabriquant des explosifs et où il est évident que de fumer ou d'avoir un dispositif d'allumage constitue un grave danger, il peut être trop difficile pour ces gens de préciser dans le règlement même les conditions dans lesquelles on peut permettre de fumer ou de détenir un dispositif d'allumage. M. Cohen a été en mesure de mentionner un certain nombre de facteurs, jusqu'à sept, dont tient compte l'inspecteur en chef lorsqu'il accorde une autorisation, lorsqu'il donne une orientation générale aux personnes chargées d'éta-

## [Texte]

regulations, at least the matters to which the Chief Inspector must direct his mind should be included in the regulations.

**Mr. Robinson:** Should be in the regulations, exactly.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** This is what I was inclined to think myself.

**Mr. Robinson:** Maybe we could make that recommendation, then, that these factors be included in the regulations.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It might be simply that a chief inspector shall take account of such matters as . . . might it not? so that it would not prohibit him from taking into account some other matters.

**Mr. Robinson:** Yes, that is right. They would not exclude any other matters that he might want to consider as well.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Then I think we had better print the letters and instruct counsel to act accordingly.

**Mr. Robinson:** Agreed.

May 29, 1978

G. M. MacNabb, Esq.,  
Deputy Minister,  
Department of Energy, Mines  
and Resources,  
580 Booth Street,  
OTTAWA K1A 0E4.

Re: SOR/77-1048, Explosives Regulations, amendment

Dear Mr. MacNabb:

The Committee considered the above amendment on 4th instant and welcomed the new form of Section 47(1) of the Regulations as eliminating an unauthorized sub-delegation of rule making power.

The new Sections 70 and 71 (attached) merely replace "Minister" with "Chief Inspector". It did not appear from that part of the Regulations in which those sections appear when smoking and matches will be allowed. Obviously, this is provided for somewhere and I shall be glad if you will kindly clear up this point for me.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

Ottawa, Ontario  
K1A 0E4  
June 20, 1978

## [Traduction]

blier des contrôles. Le Comité estime que s'il est peut-être impossible de rédiger des règlements précis, il faut au moins comprendre dans ces règlements les questions dont sera saisi l'inspecteur en chef.

**M. Robinson:** Précisément, cela devrait figurer dans les règlements.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Cela correspond également à mes idées.

**M. Robinson:** Nous pourrions peut-être, donc, recommander qu'on intègre ces facteurs aux règlements.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Cela se ramène peut-être simplement à dire qu'un inspecteur en chef devra tenir compte de telles questions si . . . n'est-ce pas? Cela ne l'empêcherait pas de tenir compte d'autres facteurs.

**M. Robinson:** Oui, c'est juste. Ces aspects n'exclueraient aucun autre facteur qu'il veut peut-être prendre en ligne de compte.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Dans ce cas, il est préférable de faire imprimer les lettres et de charger le conseiller juridique de la question de la façon appropriée.

**M. Robinson:** D'accord.

Le 29 mai 1978

M. G. W. McNabb  
Sous-ministre  
Ministère de l'Énergie, des Mines  
et des Ressources  
580, rue Booth  
Ottawa K1A 0E4

Objet: DORS/77-1048, Règlements sur les explosifs—  
Modification

Monsieur,

Le Comité a étudié la modification susmentionnée le 4 mai dernier et a approuvé la nouvelle version du paragraphe 47(1) des règlements, qui supprime une sous-délégation illégale du pouvoir de réglementation.

Les nouveaux articles 70 et 71 ne font que remplacer "ministre" par "inspecteur en chef". Ces articles ne semblent pas préciser les circonstances dans lesquelles il est permis de fumer ou d'avoir des allumettes en sa possession. Je présume que cette disposition doit figurer quelque part et je vous saurais gré de bien vouloir m'éclairer sur cette question.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

G. C. Eglington

Ottawa (Ontario)  
K1A 0E4  
Le 20 juin 1978

[Text]

Mr. G. C. Eglington  
 Standing Joint Committee of the  
 Senate and of the House of Commons on  
 Regulations and Other Statutory Instruments  
 c/o The Senate  
 Ottawa, Ontario  
 K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Re: SOR/77-1048, Explosives Regulations, amendment

This is with reference to your letter of May 29, 1978 regarding Sections 70 and 71 of the amended Regulations.

The conditions under which permission to smoke or have a fire-producing device within the confines of an explosives factory are extremely difficult to define by Regulations since the circumstances can vary both from factory to factory and from time to time as the nature of the explosive operation changes. The procedure has always been for the factory operator to submit a proposal which is reviewed by the Chief Inspector who will take account of such matters as:

- a) The proximity of the smoking area to explosives processing and storage areas.
- b) Risks inherent in the event of fire.
- c) Age and fire-resistance of the structure.
- d) Fire-fighting equipment and personnel available.
- e) Adequacy of the control over the access to or egress from the location.
- f) Possibility of explosives contamination in the surrounding area.
- g) Inherent safety of the lighting device proposed for smoking permissions.

Because of this, it has been neither necessary nor practical to define in detail the conditions under which smoking or the possession of other fire-producing devices may be allowed.

Yours sincerely,

M. A. Cohen

**Mrs. Holt:** May I comment?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I am sorry: Mrs. Holt.

**Mrs. Holt:** I just have one problem with that. I cannot see why it is so urgent to smoke in any building that has explosives. Can you not change this? I mean, why is it so essential to have matches or smoke in these places? I just think it is absolutely ridiculous that a person has such an urgent need that he has to smoke inside that building. Why can he not go away out?

**Mr. Béchard:** You cannot judge that yourself, because you do not smoke.

[Translation]

M. G. C. Eglington  
 Comité mixte permanent  
 du Sénat et de la Chambre des communes  
 des règlements et autres textes réglementaires  
 a/s du Sénat  
 Ottawa (Ontario)  
 K1A 0A4

Monsieur,

Objet: DORS/77-1048, Règlements sur les explosifs—  
 Modification

La présente fait suite à votre lettre du 29 mai 1978 concernant les articles 70 et 71 du règlement modifié:

Les conditions dans lesquelles on accorde la permission de fumer ou d'avoir en sa possession un dispositif d'allumage sur les lieux d'une fabrique d'explosifs sont extrêmement difficiles à définir par des règlements, étant donné que les circonstances varient d'une fabrique à l'autre, d'une fois à l'autre ainsi qu'au fur et à mesure que la nature des opérations change. Jusqu'à maintenant, il a toujours été d'usage que le responsable de la fabrique soumette une proposition qui est examinée par l'inspecteur en chef qui prend en considération les éléments suivants:

- a) La proximité de la zone fumeurs par rapport aux lieux de traitement et d'entreposage des explosifs.
- b) Risques en cas d'incendie.
- c) Age et résistance de l'immeuble au feu.
- d) Matériel de lutte contre le feu et personnel disponible.
- e) Suffisance du contrôle sur les entrées et sorties de l'immeuble.
- f) Possibilité de contamination des explosifs dans le secteur avoisinant.
- g) Sécurité inhérente au dispositif d'allumage proposé pour les autorisations de fumer.

En raison de tout cela, il n'a été ni nécessaire ni pratique de définir en détail les conditions dans lesquelles la permission de fumer ou d'être en possession d'autres dispositifs d'allumage pouvait être accordée.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

M. A. Cohen

**Mme Holt:** Me permettez-vous d'intervenir?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Allez-y, madame Holt.

**Mme Holt:** Il y a quelque chose qui me tracasse. Je ne vois pas pourquoi il est si urgent de fumer dans n'importe quel bâtiment contenant des explosifs. Ne pouvez-vous pas faire modifier cela? Ce à quoi je veux en venir, c'est de savoir pourquoi il est si nécessaire de permettre qu'il y ait des allumettes dans ces endroits ou qu'on puisse y fumer? Je crois qu'il est tout à fait ridicule de dire que certaines personnes ont un besoin tellement pressant de fumer qu'elles doivent le faire à l'intérieur. Pourquoi ne pas sortir?

**Mr. Béchard:** Vous êtes mal placée pour porter un jugement là-dessus, car vous ne fumez pas vous-même.

## [Texte]

**Mrs. Holt:** I did smoke, and I sure as heck would not smoke inside a building of explosives.

**Mr. Robinson:** You might go up with it.

**Mrs. Holt:** I think that if you want to work in that building you should keep your cigarettes outside the building. I just do not see why allowances have to be made for . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Addicts.

**Mrs. Holt:** Addicts, yes.

**Mr. Robinson:** Or smokaholics.

**Mrs. Holt:** The Senator lighted up another cigarette. I think he was trying to tell me something.

**Mr. McKinley:** I do not think what Mrs. Holt is bringing up is really under our jurisdiction.

**Mrs. Holt:** I am afraid probably it is not, but I just think that . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mrs. Holt and I as members or sympathizers of the non-smokers' association have now made our point.

**Mrs. Holt:** That is right.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I made my part of it very briefly in one single word.

**Mr. Robinson:** Fine. Well, it is a point with which I concur also.

**Mrs. Holt:** You always can bring it down to one word but I have to have about five hundred.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh, I wish I could.

**Mrs. Holt:** Anyhow, I just think it is ridiculous.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The next one, SOR/77-160, SOR/77-1087 . . . I am sorry, have I missed something?

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, there is 1049.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh, 1049. Oh, yes. All right. I am sorry.

**Mrs. Holt:** It is not in the list.

**An hon. Member:** Yes, it is, with 1048.

**Mrs. Holt:** Oh, I see. Yes, yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, let us deal with 1049 then.

**An hon. Member:** We have Mr. Cohen's letter here.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** We have them together here. Any observations on this? There are two letters here. I overlooked this altogether.

**Mr. Robinson:** Mr. Smith, for Mr. Cohen, or vice versa, makes six numbered paragraphs and I want to ask a question or two about them. With regard to the first one, and also the second, I wonder if we are satisfied with this. Maybe our counsel can advise us.

**Mr. Eglington:** Thank you, Mr. Robinson.

## [Traduction]

**Mme Holt:** J'ai déjà fumé et je ne fumerais certainement pas dans un bâtiment contenant des explosifs.

**M. Robinson:** Vous pourriez sauter avec.

**Mme Holt:** D'après moi, si l'on désire travailler dans des lieux semblables, il faut laisser ses cigarettes à l'extérieur. Je ne vois vraiment pas pourquoi il faut faire des concessions . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** À des tabagistes forcenés!

**Mme Holt:** Effectivement.

**M. Robinson:** ou des nicotinistes!

**Mme Holt:** Le sénateur vient d'allumer une autre cigarette. Est-ce une indication?

**M. McKinley:** Je crois que ce que Mme Holt soulève maintenant n'est pas de notre ressort.

**Mme Holt:** Je crains que cela ne soit pas en effet, mais je crois que . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** En tant que membres ou sympathisants de l'Association des non-fumeurs, Mme Holt et moi avons exprimé notre point de vue.

**Mme Holt:** C'est exact.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je l'ai fait de la façon la plus brève possible, en un seul mot.

**M. Robinson:** C'est bien. Je suis aussi de cet avis.

**Mme Holt:** Vous êtes toujours capable de résumer en un mot, mais pour ma part je dois en dire à peu près cinq cents.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oh, comme j'aimerais faire cela.

**Mme Holt:** De toute façon, j'estime que cela est ridicule.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Passons aux documents suivants, DORS/77-160, DORS/77-1087 . . . Excusez-moi, ai-je oublié quelque chose?

**M. Eglington:** Monsieur le président, il y a le document 1049.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oh, le 1049. Oh oui, c'est bien. Excusez-moi.

**Mme Holt:** Il ne figure pas sur la liste.

**Une voix:** Oui, il est joint au 1048.

**Mme Holt:** Oh, je vois. Oui, oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Dans ce cas, passons donc au document 1049.

**Une voix:** Nous avons copie de la lettre de M. Cohen.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ces deux documents sont joints. Est-ce qu'il y a des remarques? Nous avons effectivement en mains deux lettres et j'avais tout à fait oublié cela.

**M. Robinson:** M. Smith, signant au nom de M. Cohen, ou vice versa, a rédigé six paragraphes numérotés au sujet desquels je voudrais poser une question ou deux. J'aimerais savoir si les premier et deuxième paragraphes nous paraissent satisfaisants. Notre conseiller juridique pourrait peut-être donner son avis là-dessus.

**M. Eglington:** Merci, monsieur Robinson.

## [Text]

On the first point, I am not satisfied. I should perhaps preface my remarks. I always seem to be so hard on the departments, but administrative discretion is one of those matters which is of great concern, not because so much of the discretion grounds in any individual case but by the aggregation of individual discretions and subjective tests used throughout the regulations. I very much fear that in this case the point of my letter perhaps was badly expressed because it seems to have been missed in the reply. The criticism directed at Section 20.1 was that it contained the subjective test, the Chief Inspector's satisfaction that having regard to the nature and type of the explosive, it is capable of being safely manufactured, handled, stored, transported and used. The Committee's point was that the Chief Inspector's satisfaction in this was irrelevant. What was important was whether or not the explosive was capable of being safely manufactured, handled, stored, transported or used. I always have great difficulty in expressing the point to departments, which is my own fault, no doubt, that if a test is set out in objective terms, the civil servant who is administering the test still has to exercise his judgment and professional skill. And what the Committee is attempting to do is to get rid of the element of the test which allows him to form an opinion or a satisfaction which is at variance with the facts in the individual case.

• 1155

In this instance, Section 19(1) was amended to get rid of this subjective test, and Section 20.1 had this subjective test in it, even though Section 19 of the regulation sets out in detail the particular tests that are to be applied. So there does not seem to be any justification in this instance for the retention of the subjective test.

As to point No. 2, I think the Committee can probably rest content with that answer. The department always includes the reason for rejections and includes a copy of the test report.

As to item No. 3, the reply to that also, I think, is satisfactory. The Committee wanted clarification and the clarification is there.

Point No. 4, the province has agreed to get rid of the subjective test.

**Mr. Robinson:** Yes.

**Mr. Eglington:** I think—just darting momentarily to item 6—that the answer to that is also satisfactory.

**Mr. Robinson:** Right.

**Mr. Eglington:** But on point No. 5, I am not convinced by the reply there either. The Committee was concerned with the power of an inspector to seize without warrant any explosive in the possession of a person unless . . . and there were certain conditions under which a person could have his explosives free from the threat of seizure. The Committee's point was that this was already dealt with in one way by the Act, and the department, by regulation, was attempting to increase the powers of inspectors.

Now, in reply, the department has referred to Sections 15(1), 22(2) and 25(2) of the Explosives Act as amended in

## [Translation]

Je ne suis pas satisfait de la façon dont on évoque le premier point. Je vais toutefois faire un petit préambule. Je donne toujours l'impression d'être très dur à l'égard des ministères, mais la question des pouvoirs discrétionnaires sur le plan administratif me préoccupe beaucoup. Cela ne tient pas à un cas isolé, mais au fait que ces pouvoirs discrétionnaires dans des cas individuels finissent par s'accumuler ainsi qu'au fait que l'évaluation est subjective. A cet égard, je crains m'être mal exprimé dans ma lettre car, à en juger d'après la réponse qu'on lui a apportée, on a mal compris. L'article 20.1 a fait l'objet d'une critique parce qu'on doit se fier à un critère subjectif, le jugement de l'inspecteur en chef. Ce dernier doit, en effet, être convaincu que cet explosif peut être fabriqué ou manipulé, emmagasiné, transporté et employé en toute sécurité en prenant en considération son genre et son type. Le Comité a fait valoir que la conviction de l'inspecteur en chef n'est d'aucune importance. Ce qui est important, c'est que l'explosif en question puisse en fait être fabriqué, manipulé, emmagasiné, transporté ou utilisé. J'ai toujours beaucoup de peine à expliquer aux ministères, ce qui est sans aucun doute ma propre faute, que si un test est présenté sous une forme objective, le fonctionnaire qui fait passer ce test peut quand même exercer son jugement et sa compétence. Ce que le Comité veut faire, c'est supprimer ce qui, dans le test, lui permet de se former une opinion qui n'est pas conforme à la réalité.

Dans le cas qui nous occupe, l'article 19(1) a été modifié pour supprimer le test subjectif, et ce caractère subjectif existe toujours dans l'article 20.1, même si l'article 19 du Règlement expose en détail les tests qui doivent être faits. Rien ne semble donc justifier le maintien du test subjectif.

En ce qui concerne le point numéro 2, je crois que le Comité peut être satisfait de la réponse. Le ministère inclut toujours la raison d'un refus ainsi qu'un double du rapport du test.

La réponse au point 3 est également satisfaisante, à mon avis. Le Comité a obtenu l'éclaircissement qu'il demandait.

Dans le point 4, la province a accepté de supprimer le test subjectif.

**Mr. Robinson:** Oui.

**Mr. Eglington:** La réponse donnée au point 6 est également satisfaisante.

**Mr. Robinson:** Oui.

**Mr. Eglington:** Mais la réponse donnée au point 5 ne me convainc pas tout à fait. Le Comité s'inquiétait du pouvoir conféré aux inspecteurs, qui ont le droit de saisir sans mandat tout explosif qu'une personne a en sa possession à moins . . . et ici on énumérait les conditions qui pouvaient exempter la personne de cette saisie. Selon le Comité, cela était déjà prévu par la loi et le ministère essayait, par le biais des règlements, d'accroître le pouvoir des inspecteurs.

Pour répondre à cela, le ministère invoque les articles 15(1), 22(2) et 25(2) de la Loi sur les explosifs modifiée en 1975 et

## [Texte]

1975, and none of those subsections recited relates to seizure. Section 15(1) relates to an inspector entering and inspecting and taking samples and examining records. Section 22(2) . . .

**Mr. Robinson:** They are only talking about possession, are they not? They are not talking about seizure.

**Mr. Eglington:** Yes.

**Mr. Robinson:** But they relate what they said in paragraph 5, possession only. Are you satisfied that their opinion is reasonable? You are adding a new element; you are talking about seizure.

**Mr. Eglington:** Well, that is what the regulation provides for, seizure.

**Mr. Robinson:** Yes, but the opinion they gave was with regard to possession. That is all I am wondering about.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** They really are not answering the point about seizure.

**Mr. Robinson:** No, it is not answered at all.

**Mr. Eglington:** I took their answer to be, Mr. Robinson, that they relied on the fact that they had power to deal with the possession of explosives to give them power to seize explosives, and that these particular sections that they recited related in some way to seizure by inspectors. But they do not appear to.

**Mr. Robinson:** No.

**Mr. Eglington:** So I think that matter will have to be taken up again.

**Mr. Robinson:** Well, let us ask for further clarification.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Then there are just two points then, really, are there not?

**Mr. Eglington:** Yes, points one and five.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Agreed?

**Mr. Robinson:** Agreed. We are printing those letters, are we not?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh yes, I think so. Certainly. I am sorry I failed to say so.

May 30, 1978

G. M. MacNabb, Esq.,  
Deputy Minister,  
Department of Energy, Mines  
And Resources,  
580 Booth Street,  
Ottawa,  
K1A 0E4.

Re: SOR/77-1049, Explosives Regulations, amendment

Dear Mr. MacNabb:

The above amendment was before the Committee on 4th instant. It was noted that the new Section 19(1) of the Regulations is an improvement on the old as the test is now cast in objective form and the object and purpose of the discretion granted are described. Given that the same object

## [Traduction]

aucun de ces paragraphes ne concerne la saisie. L'article 15(1) prévoit que l'inspecteur peut entrer, faire une inspection, prélever des échantillons, examiner les registres. L'article 22(2) . . .

**Mr. Robinson:** Il ne parle que de possession, n'est-ce pas? Il ne parle pas de saisie.

**Mr. Eglington:** Oui.

**Mr. Robinson:** Mais il parle du paragraphe 5, où il ne s'agit que de possession. Croyez-vous leur opinion juste? Vous ajoutez un nouvel élément, en parlant d'une saisie.

**Mr. Eglington:** C'est ce que prévoit le règlement, la saisie.

**Mr. Robinson:** Oui, mais l'avis qu'il nous donne concerne la possession. C'est tout ce qui me préoccupe.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ils ne répondent pas à la question relative à la saisie.

**Mr. Robinson:** Non, pas du tout.

**Mr. Eglington:** Leur réponse, d'après moi, monsieur Robinson, c'est que le pouvoir qu'ils ont à l'égard de ceux qui possèdent des explosifs les autorise à saisir les explosifs et que les articles qu'ils invoquent autorisent d'une certaine façon les inspecteurs à faire des saisies. Mais cela ne me semble pas vrai.

**Mr. Robinson:** Non.

**Mr. Eglington:** Il faudra donc reprendre cette question.

**Mr. Robinson:** Demandons donc de nouveaux éclaircissements.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous avons donc seulement deux points, n'est-ce pas?

**Mr. Eglington:** Oui, les points 1 et 5.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Est-ce d'accord?

**Mr. Robinson:** D'accord. Nous imprimons ces lettres, n'est-ce pas?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ah oui, je crois bien. Certainement. Je m'excuse, j'ai oublié de le dire.

Le 30 mai 1978

Monsieur G. M. MacNabb  
Sous-ministre  
Ministère de l'Énergie, des Mines  
et des Ressources  
580, rue Booth  
Ottawa  
K1A 0E4

Objet: /DORS/77-1049, Règlement sur les explosifs—  
Modification

Monsieur,

La modification ci-dessus a été présentée au Comité le 4 courant. A remarquer que le nouveau paragraphe 19(1) du Règlement représente une amélioration par rapport à l'ancien, car le test est présenté sous une forme objective tandis que l'objet et le but de la discréction accordée sont décrits. Compte

## [Text]

and purpose as are contained in the new Section 19(1) are repeated in the new Section 20.1, the Committee wondered why a subjective test, depending on the Chief Inspector's satisfaction, had been inserted in that new Section. The Committee does not like subjective test and objects to any such unless there is some very compelling reason for its use.

The new Section 20.2 requires written notice to be given to an applicant. The Committee welcomes this provision but is inclined to think that reasons should be given where the decision is not to authorize an explosive. Perhaps this is already standard departmental practice and regarded as being implicit in the giving of written "advice".

In considering the new Sections 25 and 26.1 the Committee noted that the old Section 23 was of doubtful validity and propriety in purporting to permit the Minister to cancel or suspend a licence for any reason he deemed sufficient. The formula for cancellation and suspension now used is "by reason of discontinuance or misuse". While the concept of discontinuance is clear, the Committee wished to know whether "misuse" is something more or less than breach of the Act and of the Regulations.

The new Section 25 relates to permits for explosives that in the opinion of the Chief Inspector constitute a particular and limited hazard. This is again a subjective test and the Committee wondered why the opinion of the Chief Inspector has been intruded into the matter. If the responsibility of the Chief Inspector to decide the matter needs to be set out, the Committee favours the use of the word "determines". However, there may be a compelling reason for the subjective test in this case.

The Committee welcomed the specificity of the new Sections 77 and 94.

The Committee considered Section 136.5(1) to be, at first sight, remarkable as section 4 of the Act appears to grant power to make regulations providing for, with respect to, or allowing seizure. Instead the Act itself deals with seizure explicitly in Section 15(5). To the extent that Section 136.5(1) of the Regulations may go beyond Section 15(5) of the Act, the Committee wishes to be reassured of the authority in the enabling Act.

The new Section 136.5(2) confers a power on the Minister which is identical to the general power given to the Minister by the Act Section 25(2):

"Any explosive that appears to the Minister to be abandoned, or to have deteriorated and to be a danger to persons or property may be seized and destroyed or otherwise disposed of by such person, in such manner and at such time and place as the Minister may direct".

If this statutory power is not seen as extending to seized explosives, thus making Section 136.5(2) of the Regulations necessary, it is difficult to see whence comes the authority to make that sub-section, since the Act confers no regulation-making powers dealing with seized explosives or their disposi-

## [Translation]

tenu du fait que le nouveau paragraphe 19(1) contient les mêmes objets et buts et qu'ils sont repris dans le nouvel article 20.1, le Comité se demande pourquoi il est question d'un test subjectif répondant aux critères de l'inspecteur en chef et pourquoi on l'insère dans le nouvel article. Le Comité n'aime pas les tests subjectifs et s'y oppose à moins qu'une raison très importante n'en justifie l'usage.

D'après le nouvel article 20.2, toute personne qui présente une demande doit être avisée par écrit. Le comité accueille favorablement cette disposition, mais est porté à croire que les raisons d'un refus d'autoriser un explosif doivent être données. Peut-être est-ce là ce que fait déjà le Ministère et peut-être aussi considère-t-on que cela fait implicitement partie de l'avis?

Lors de l'étude des nouveaux articles 25 et 26.1, le Comité a remarqué que l'ancien article 23 avait une valeur discutable et qu'il n'était peut-être pas approprié puisqu'il permettait au Ministre d'annuler ou de suspendre un permis pour n'importe quelle raison qu'il jugeait suffisante. Il faut maintenant que ce soit «par raison de cessation ou d'abus». Le concept de cessation est suffisamment clair, mais le Comité veut savoir si le concept «d'abus» constitue quelque chose de plus grave ou de moins grave qu'une infraction à la Loi ou au Règlement.

Le nouvel article 25 concerne les permis pour explosifs qui, selon l'opinion de l'inspecteur en chef, constituent un danger particulier. Il s'agit ici encore d'un test subjectif et le Comité se demande pourquoi on a fait intervenir l'opinion de l'inspecteur en chef dans la question. S'il est nécessaire de déterminer la responsabilité de l'inspecteur en chef qui doit décider de la question, le Comité se dit en faveur de l'utilisation du terme «déterminer». Cependant, une raison impérieuse justifie peut-être l'usage d'un test subjectif dans le cas présent.

Le Comité accueille favorablement les précisions apportées aux nouveaux articles 77 et 94.

A première vue, le Comité considère le paragraphe 135.5(1) comme très important puisque l'article 4 de la Loi ne semble accorder aucun pouvoir d'édicter des règlements destinés à prévoir, viser ou permettre une saisie. En fait, la Loi elle-même traite de la saisie de façon explicite au paragraphe 15(5). Dans la mesure où le paragraphe 136.5(1) du règlement pourrait excéder la portée du paragraphe 15(5) de la Loi, le Comité veut savoir avec certitude quels en sont les pouvoirs dans la Loi.

Le nouveau paragraphe 136.5(2) confère au Ministre un pouvoir identique au pouvoir général qui est accordé au Ministre par la Loi (paragraphe 25(2)):

«(2) Tout explosif qui de l'avis du Ministre, est abandonné ou détérioré et constitue un danger pour les personnes ou les biens, peut être saisi et détruit, ou il peut en être disposé autrement par la personne, de la manière, à l'époque et à l'endroit que le Ministre peut déterminer.»

Si ce pouvoir statutaire n'est pas supposé s'étendre aux saisies d'explosifs, ce qui rendrait alors le paragraphe 136.5(2) du Règlement nécessaire, il est difficile de voir d'où vient l'autorité pour édicter ce paragraphe, puisque la Loi ne confère aucun pouvoir de réglementation traitant des saisies d'explosifs

## [Texte]

tion and Section 15(6) of the Act seems to contemplate retention of seized explosives until conclusion of proceedings (subject , one might have thought, to the power in Section 25(2) of the Act.) It is possible that Section 4(h) is relied upon

"(h) for the safety of the public and of . . .

(ii) persons engaged in the handling . . . of explosives."

The new Section 136.6 contains a prohibition of possession of authorized explosives in defined circumstances. While a power to make regulations "respecting the posession of explosives" might not ordinarily be taken to extend to prohibiting possession, whether absolutely or conditionally, the Committee concluded that from the context of the Act, which contains many prohibitions, and the dangerous nature of the matters being regulated, a court would readily infer a power to prohibit it by regulation.

Yours sincerely,

G. C. Eglinton

Ottawa, Ontario  
K1A 0E4  
July 21, 1978

Mr. G. C. Eglinton  
Standing Joint Committee of the  
Senate and of the House of Commons on  
Regulations and other Statutory Instruments  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Re: SOR/77-1049, Explosives Regulations, amendment

Dear Mr. Eglinton:

This has reference to your letter of May 30, 1978 regarding the subject matter. I have the following observations to make regarding your comments:

1. With regard to the tests referred to in Section 19 and 20.1 of the Regulations, it is considered that, since new explosives and new applications are being developed daily due to today's advanced technology, the criteria for acceptance or rejection cannot be set in advance.

2. With regard to the new Section 20.2, departmental practices always included the reason for rejection, including a copy of the test report.

3. The misuse referred to in the new Sections 25 and 26.1 of the Regulations is nothing more than repeated breaches of the Act and Regulations.

4. With reference to the new section relating to permits of explosives that, in the opinion of the Chief Inspector,

## [Traduction]

ou de la façon d'en disposer et le paragraphe 15(6) de la Loi semble prévoir que l'on conserve les explosifs saisis jusqu'à la fin des délibérations (sous réserve, on pourrait croire, du pouvoir prévu au paragraphe 25(2) de la Loi). Il se peut que l'on s'appuie sur le paragraphe 4h)

"h) pour la sécurité du public et . . .

ii) des personnes qui manipulent . . . des explosifs»

Le nouvel article 136.6 renferme une interdiction de possession d'explosifs autorisés dans des circonstances bien définies. Bien que l'on ne considère pas généralement qu'on pouvoir d'édicter des règlements «au sujet de la possession d'explosifs» s'étende ordinairement à l'interdiction de possession, qu'elle soit absolue ou conditionnelle, le contexte de la Loi, qui contient de nombreuses interdictions, et la nature dangereuse de la matière réglementée indiquerait qu'un tribunal puisse facilement conférer le pouvoir d'en interdire la possession.

Veuillez recevoir, Monsieur, l'assurance de ma parfaite considération.

G. C. Eglinton

Ottawa (Ontario)  
K1A 0E4  
Le 21 juillet 1978

Monsieur G. C. Eglinton  
Comité mixte permanent du  
Sénat et de la Chambre des communes  
des règlements et autres textes réglementaires  
a/s Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Objet: DORS/77-1049, Règlement sur les explosifs—  
Modification

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 30 mai 1978 concernant la question ci-dessus. Je veux vous faire part des remarques suivantes sur les observations que vous avez déjà formulées:

1. En ce qui concerne les essais dont traitent les articles 19 et 30.1 du règlement, nous croyons que puisque de nouveaux explosifs sont mis au point tous les jours en raison des progrès de la technique moderne et que de nouvelles applications sont envisagées, les critères d'acceptation ou de refus ne peuvent être déterminés à l'avance.

2. En ce qui concerne le nouvel article 20.2, le Ministère a toujours inclus la raison d'un refus, y compris un double du rapport de l'essai.

3. La notion «d'abus» dont il est fait mention aux nouveaux articles 25 et 26.1 du règlement ne constitue rien d'autre que des infractions répétées à la Loi et au règlement.

4. En ce qui concerne le nouvel article traitant des permis de possession d'explosifs qui, d'après l'opinion de

## [Text]

constitute a particular limited hazard, we can advise that this point has already been subject to review by the Department and it is expected that another amendment will be submitted removing all need for subjectivity.

5. With respect to Section 136.5(1), it is considered that this section deals with a situation where a person has explosives in his possession contrary to the provisions of the Act and Regulations dealing with possession. In our opinion this is in conformity with the provisions of the Act dealing with possession and seizure, mainly Sections 15(1), 22(2) and 25(2).

6. The new section 136.5(2) was added since, due to the general danger associated with explosives, which you can no doubt appreciate, it is felt prudent in terms of the safety of the public to eliminate this danger as expeditiously as possible.

We trust the above will satisfy your doubts on the matter.

Yours sincerely,

C. H. Smith  
M. A. Cohen

Now, the next one, SOR/77-160 and SOR/77-1087—Canadian Turkey Marketing Quota Regulations, amendments, before the Committee on May 4, 1978.

We have here, I think, two letters from Mr. Eglington and Mr. Heney on May 16, 1978. Oh no, we were three, have we? Mr. Heney's on July 10, 1978, and . . . oh, bless my boots, we have got four of them: Mr. Eglington's to Mr. Heney on July 24 and Mr. Eglington's on August 3, 1978.

• 1200

**Mr. Robinson:** Well, Mr. Eglington asked in his letter of July 24 if Mr. Heney could give some illustrations of the situations, and then Mr. Heney does so, and I am wondering: is this satisfactory to our counsel?

**Mr. Eglington:** It is a very difficult question to answer, Mr. Robinson, because we are into the area of parallel provincial and dominion regulations. In principle, the answer is not satisfactory because the regulation confers an unfettered power to cancel the licence at will, and Mr. Heney has brought it down in his letter of August 3, just saying that cancellation will take place where a man holds on to his quota allotment but does not produce anything. And, of course, if that is what is really intended, the regulation could very well say so.

On the other hand, if the wide power is in the Nova Scotia and Manitoba regulations made by the provincial authorities, the Committee is back into that difficult position it faced and still faces with the Alberta land ownership regulations of trying, without stepping out of its jurisdiction and without stepping on anybody's toes, to get the provincial authorities to agree to a change.

## [Translation]

l'inspecteur en chef, constituent un danger particulier, nous tenons à vous dire que cette question a déjà fait l'objet d'un examen par le Ministère et l'on prévoit la présentation d'une autre modification visant à supprimer toute subjectivité.

5. En ce qui concerne le paragraphe 136.5(1), nous croyons qu'il traite le cas où une personne a des explosifs en sa possession en contravention de dispositions de la Loi et du règlement à cet effet. À notre avis, cela est conforme aux dispositions de la Loi sur la possession et la saisie, en particulier aux paragraphes 15(1), 22(2) et 25(2).

6. Le nouveau paragraphe 136.5(2) a été ajouté, puisque, étant donné les dangers que l'on associe aux explosifs et que vous pouvez sans doute évaluer, il est considéré comme prudent pour la sécurité du public de supprimer ce danger le plus vite possible.

Nous espérons que les renseignements susmentionnés dissiperont tous vos doutes sur la question.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

pour M. A. Cohen  
C. H. Smith

Le prochain règlement est le DORS/77-160 et le DORS/77-1087, le Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation du dinde, et modifications, qui ont été présentés au Comité le 4 mai 1978.

Nous avons donc deux lettres de MM. Eglington et Heney, du 16 mai 1978. Ah non, nous en avons trois, n'est-ce pas? La lettre de M. Heney est datée du 10 juillet 1978, et . . . Ah je m'excuse, nous en avons 4: une lettre de M. Eglington à M. Heney le 24 juillet et de M. Eglington le 3 août 1978.

**Mr. Robinson:** Dans sa lettre du 24 juillet, M. Eglington a demandé à M. Heney de lui décrire les situations où cela se produirait, ce que fait M. Heney, et je me demande si cela satisfait notre conseiller?

**Mr. Eglington:** Il m'est très difficile de vous répondre, monsieur Robinson, parce qu'il s'agit de règlements provinciaux et fédéraux parallèles. En principe, cette réponse n'est pas satisfaisante parce que le règlement confère le pouvoir illimité d'annuler le permis à n'importe quel moment et M. Heney a répondu dans sa lettre du 3 août que le permis serait supprimé quand un producteur garderait son contingent sans toutefois produire de dindons. Bien entendu, si c'est vraiment le but visé, c'est probablement ce que le règlement autorise.

Par ailleurs, si ce pouvoir très large se trouve autorisé par les règlements adoptés par les gouvernements provinciaux de Nouvelle-Écosse et du Manitoba, le comité se retrouve dans la situation difficile à laquelle il a fait face en ce qui concerne les règlements de l'Alberta sur la propriété foncière: il doit essayer, sans outrepasser sa compétence et sans offusquer personne, d'amener les gouvernements provinciaux à modifier leurs règlements.

## [Texte]

**Mr. McKinley:** First, I believe that in practically all cases, these quotas can probably sit inactive only for so long. There would probably be a time limit.

In the second case, I think the federal Department of Agriculture, through its national turkey marketing board, sets the amount of quota for the provinces, but the jurisdiction for the amount of quota to producers within provinces is entirely up to the provincial marketing board's association. So I think our hands are tied in a situation like this, somehow or other.

**Mr. Eglington:** I think I agree, Mr. McKinley, that all the Committee really can do in this case is represent to the Department of Agriculture that perhaps they could suggest to the Nova Scotia and Manitoba authorities that the provincial regulations should not contain this unfettered and uncontrolled discretion.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, should we print the letters?

**Some hon. Members:** Agreed.

May 16, 1978

M. J. Heney, Esq.,  
Assistant Deputy Minister,  
Production & Marketing,  
Department of Agriculture,  
Sir John Carling Building,  
Carling Avenue,  
Ottawa.

Re: SOR/77-160 and SOR/77-1087, Canadian  
Turkey Marketing Quota Regulations

Dear Mr. Heney:

The Committee considered SOR/77-1087 on 4th instant and, in so doing, had occasion to reconsider SOR/77-160.

It was noted that Section 9 of the amending schedule enacted by SOR/77-1087 makes a new Section 4 of Part I of Schedule IV to the Regulations. At first sight the Committee thought it extraordinary that the Nova Scotia Agency should have power to reduce or even to cancel an allotment at will, the only limitation being "public interest" of which the Agency is the judge. The Committee realised that the circumstances in which this sweeping power will be exercised, thus possibly putting a man out of business, and the criteria in accordance with which the Agency will govern itself, may in fact be known and clear. I shall appreciate receiving your advice on this point as also on the need for so wide a power.

A similar provision exists in respect of Manitoba in Section 2, Part V of Schedule IV as made by SOR/77-160.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

## [Traduction]

**M. McKinley:** Tout d'abord, selon moi, dans presque tous les cas ces contingents ne sont pas permanents. Il y a sans doute un délai.

Dans le second cas, je crois que le ministère fédéral de l'Agriculture, par l'intermédiaire de son office de commercialisation du dindon, fixe les contingents des provinces, mais il appartient aux offices de commercialisation provinciaux de répartir ce contingent parmi les producteurs de la province. Ainsi, nous ne pouvons pas faire grand-chose.

**M. Eglington:** Je crois comme vous, monsieur McKinley, que tout ce que le comité peut faire dans ce cas, c'est suggérer au ministère de l'Agriculture de demander aux gouvernements de Nouvelle-Écosse et du Manitoba de modifier leurs règlements pour supprimer ce pouvoir illimité.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Faut-il imprimer les lettres?

**Des voix:** D'accord.

Le 16 mai 1978

Monsieur J. Heney  
Sous-ministre adjoint  
Commercialisation des aliments  
Ministère de l'Agriculture  
Immeuble Sir John Carling  
Avenue Carling  
Ottawa

Objet: DORS/77-160 et DORS/77-1087, Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation du dindon.

Monsieur,

Le Comité a étudié le DORS/77-1087 le 4 mai, et ce faisant, a eu l'occasion de réétudier le DORS/77-160.

Le Comité a remarqué que l'article 9 de l'annexe modificatrice adoptée par le DORS/77-1087 prévoit un nouvel article 4 à la Partie 1 de l'annexe IV du Règlement. Le Comité a dès l'abord été étonné de constater que l'Office de la Nouvelle-Écosse ait le pouvoir de réduire ou même d'annuler à volonté une allocation, dans la limite où le permet «l'intérêt public», ce dont lui seul est juge. Le Comité admet que les circonstances dans lesquelles ce pouvoir extraordinaire sera exercé, pouvoir dont l'exercice peut même entraîner la faillite d'un producteur, et les critères que suivra l'Office peuvent en fait être connus et clairs. Je serais heureux de connaître votre avis à ce sujet et de savoir pourquoi il a fallu prévoir d'aussi vastes pouvoirs.

Il existe une disposition semblable en ce qui concerne le Manitoba, à l'article 2, Partie V de l'annexe IV, tel que stipulé au DORS/77-160.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington

[Text]

Ottawa, July 10, 1978

Mr. G. C. Elgington,  
Counsel,  
c/o The Senate,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A4.

Re: SOR/77-160 and SOR/77-1087, Canadian  
Turkey Marketing Quota Regulations

Dear Mr. Eglington:

With regard to the above as stated in your letter of May 16, I am pleased to offer the following.

In order for the Agency to have a proper Statutory Instrument, these quota regulations were prepared in parallel with the already existing provincial quota regulations with particular regard to the marketing of turkey in interprovincial or export trade, as stated in SOR/77-160 section 3, (1). Schedule IV to SOR/77-160 deals with particularities in each province concerning rules for reduction or cancellation of allotment. When such rules are amended in a province, these amendments are affecting the Canadian Turkey Marketing Quota Regulations which are automatically brought up to date under this parallel concept.

The case you refer to in SOR/77-1087 are amendments that were passed in Nova Scotia, first at the producer board, approved by the Nova Scotia Marketing Board and incorporated in their regulations. SOR/77-1087 incorporates them in the Agency Quota Regulations.

Section 4, following section 2 and section 3 on matters of reduction or cancellation of allotment, could become necessary for the betterment of the turkey industry as it stands and according to the Act.

Taken in isolation, this section could be judge dictatorial but in the context of the regulations it is a matter of last recourse for the good of the industry.

The same thing applies to Manitoba in your reference to section 2, Part V of Schedule IV as made by SOR/77-160.

Yours sincerely,

Michael J. Heney,  
Assistant Deputy Minister.

[Translation]

Ottawa, le 10 juillet 1978

Monsieur G. C. Eglington,  
Conseiller  
a/s le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Objet: DORS/77-160 et DORS/77-1087, Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation du dindon.

Monsieur,

Je suis heureux de répondre à votre lettre du 16 mai, concernant le règlement ci-dessus.

Pour que l'Office dispose d'un texte réglementaire adéquat on a rédigé celui-ci parallèlement aux règlements provinciaux déjà en vigueur, notamment en ce qui concerne la commercialisation du dindon destiné au commerce interprovincial et à l'exportation, tel que stipulé à l'article 3, paragraphe 1 du DORS/77-160. L'annexe IV du DORS/77-160 traite des particularités de chaque province concernant les règlements sur la réduction ou l'annulation de l'allocation. Lorsqu'une province modifie ses règlements, les modifications s'appliquent également au Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation du dindon, qui est automatiquement mis à jour conformément aux dispositions provinciales.

Le cas auquel vous faites allusion, dans le DORS/77-1087, concerne les modifications qui ont été adoptées en Nouvelle-Ecosse, tout d'abord par le conseil des producteurs, et ensuite approuvées par l'Office de commercialisation de la Nouvelle-Ecosse et inscrites dans leurs règlements. Le DORS/77-1087 les insère dans le règlement sur le contingentement de l'Office.

L'article 4, découlant des articles 2 et 3 sur les questions de réduction ou d'annulation d'allocation, pourrait être nécessaire aux fins de la rentabilité de l'élevage du dindon, tel que stipulé conformément à la Loi.

Cet article, pris hors contexte, pourrait être jugé dictatorial, mais si l'on tient compte du reste du règlement, il s'agit d'un dernier recours pour protéger les intérêts du secteur intéressé.

Le même raisonnement vaut pour le Manitoba en ce qui concerne l'article 2, de la Partie V de l'annexe IV, établi par le DORS/77-160.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le sous-ministre adjoint  
Michael J. Heney

## [Texte]

July 24, 1978

M. J. Heney, Esq.,  
 Assistant Deputy Minister,  
 Production and Marketing,  
 Department of Agriculture,  
 Sir John Carling Bldg.,  
 Carling Avenue,  
 Ottawa K1A 0C5.

Re: SOR/77-160, SOR/77-1087, Canadian Turkey  
 Marketing Quota Regulations

Dear Mr. Heney:

Thank you for your letter of 10th instant.

As the Committee's summer agendas are already full there is a little time to finesse this matter to a point where further reference back to your Department might be avoided.

The parallel concept you describe explains a great deal about these and other marketing regulations. But in order to make the practical application of the Regulations more readily understood I wonder if you could give some illustration of the situations in which last recourse for the good of the industry has been or might be regarded as being necessary.

Yours sincerely,

G. C. Eglinton

Ottawa, August 3, 1978

Mr. G. C. Eglinton,  
 Counsel,  
 c/o The Senate,  
 Ottawa, Ontario  
 K1A 0A4.

Re: SOR/77-160 and SOR/77-1087, Canadian  
 Turkey Marketing Quota Regulations

Dear Mr. Eglinton:

In reply to your second letter on the above matter, I offer the following illustration for your information.

A producer holding a Quota could possibly do one of the following three things:

- a) overproduce his allotment
- b) underproduce his allotment
- c) hold on to his quota but not produce at all

Either of the three is detrimental to a supply management program, the Agency and the commodity are committed to operate.

## [Traduction]

Le 24 juillet 1978

M. J. Heney,  
 Sous-ministre adjoint,  
 Production et Commercialisation,  
 Ministère de l'Agriculture,  
 Édifice Sir John Carling,  
 Avenue Carling,  
 Ottawa K1A 0C5

Objet: DORS/77-160, DORS/77-1087, Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation du dindon

Monsieur Heney,

J'accuse réception de votre lettre du 10 courant.

Le programme du Comité pour cet été étant déjà chargé, il reste peu de temps pour accorder à cette question le temps nécessaire pour qu'il soit possible d'éviter d'avoir à renvoyer cette question à votre ministère.

Le concept que vous décrivez explique dans une grande mesure ce règlement et les autres en matière de commercialisation. Cependant, dans le but de faire comprendre plus facilement l'application pratique de ce règlement, je me demande si vous ne pourriez pas décrire des situations où la dernière mesure, prise dans les intérêts de l'industrie, a été ou pourrait être considérée nécessaire.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglinton

Ottawa, le 3 août 1978

M. G. C. Eglinton,  
 a/s le Sénat,  
 Ottawa (Ontario),  
 K1A 0A4

Objet: DORS/77-160 et DORS/77-1087, Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation du dindon

Monsieur,

En guise de réponse à votre deuxième lettre concernant le sujet susmentionné, je vous offre les exemples suivants à titre de renseignements.

Un producteur assujetti à un contingentement pourrait éventuellement prendre une des trois mesures suivantes:

- a) produire plus que ne permet son allocation de commercialisation,
- b) produire moins que ne permet son allocation de commercialisation,
- c) garder son contingent sans toutefois produire de dindons.

L'Office et la sous-section des marchandises doivent intervenir car chacune de ces trois mesures peut porter atteinte au programme de gestion de l'offre.

## [Text]

Section 4 was felt to be needed by Nova Scotia to deal particularly with case c) above, while a) and b) are being dealt with sections 2 and 3 respectively.

Yours sincerely

Michael J. Heney  
Assistant Deputy Minister

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Print the letters, and let counsel write to the department in the sense he has indicated.

The next is SOR/77-672: Customs Bonded Warehouses Regulations; before the Committee May 11, 1978. And here we have Mr. Eglington's letter to Mr. Connell of June 5; Mr. Connell's of June 28—that appears to be the whole correspondence. Is it necessary to print it? Where are we on this? I do not know. And I confess I did not read it with the care I should.

**Mr. Robinson:** It appears, from page 1 of Mr. Connell's letter at least, that the appropriate amendment will be prepared; so I presume that that part satisfies counsel. But I was wondering about page 2 of Mr. Connell's letter and whether counsel was satisfied with this response.

**Mr. Eglington:** Perhaps, Mr. Chairman, I could just go through the letter like Alice, from beginning to end, and get to the difficult part last.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, do you think we should print the whole . . .

**Mr. Eglington:** Yes.

**Mr. Robinson:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Righto.

June 5, 1978

J. P. Connell, Esq.,  
Deputy Minister,  
Department of National Revenue,  
(Customs and Excise),  
Connaught Bldg.,  
MacKenzie Avenue,  
Ottawa.

Re: SOR/77-672, Customs Bonded Warehouses Regulations

Dear Mr. Connell:

The above Regulations were before the Committee on 11th ultimo and gave rise to a long and animated discussion.

Of concern were Sections 6(1) and 12(4), to a lesser extent, Section 10(2)(e). There was also expressed a great concern about the conferring of some powers under the Regulations on the Deputy Minister, and others on the Minister. I take it (I was not myself at the meeting) that there were serious misgivings that the powers were conferred on the Deputy Minister as persona designata and in such a way that the Minister would cease to be responsible to the Sovereign and to Parliament for the actions taken by the Deputy Minister under those powers. The Committee members are aware that if power is conferred

## [Translation]

La Nouvelle-Écosse aurait eu besoin de l'article 4 dans le cas de la mesure c) alors que les articles 2 et 3 portent respectivement sur les mesures a) et b).

Je vous prie d'agrérer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le sous-ministre adjoint  
Michael J. Heney

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Qu'on imprime les lettres et que le conseiller écrive au ministère pour lui faire cette suggestion.

Le prochain règlement est le DORS/77-672: le Règlement sur les entrepôts réels de douane, dont le Comité a été saisi le 11 mai 1978. Nous avons ici la lettre de M. Eglington à M. Connell le 5 juin, de M. Connell le 28 juin . . . toute la correspondance semble y être. Est-il nécessaire de l'imprimer? Qu'en pensez-vous? J'avoue que je n'ai pas lu les documents aussi attentivement que je l'aurais dû.

**Mr. Robinson:** D'après la première page de la lettre de M. Connell, il semble que la modification appropriée sera rédigée. Je suppose donc que cela satisfait le conseiller. Mais j'aimerais savoir ce qu'il pense de la deuxième page de la lettre de M. Connell.

**Mr. Eglington:** Si vous me permettez, monsieur le président, je vais lire la lettre du début à la fin, et je garderai la portion la plus difficile pour la fin.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Croyez-vous que nous devrions imprimer toute . . .

**Mr. Eglington:** Oui.

**Mr. Robinson:** Oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Très bien.

Le 5 juin 1978

Monsieur J. P. Connell  
Sous-ministre  
Ministère du Revenu national  
(Douanes et Accise)  
Immeuble Connaught  
Avenue MacKenzie  
Ottawa

Objet: DORS/77-672, Règlement sur les entrepôts réels de douane

Monsieur,

Le règlement ci-dessus a été présenté au Comité le 11 du mois dernier et a suscité une longue discussion fort animée.

Les principaux points traités ont été les paragraphes 6(1) et 12(4) et, dans une moindre mesure, l'alinéa 10(2)a). On a aussi beaucoup discuté de la question de l'attribution de certains pouvoirs, d'après le règlement, au sous-ministre et d'autres au ministre. Je crois (je n'ai pas assisté personnellement à la réunion) qu'on s'est très sérieusement inquiété de voir que ces pouvoirs étaient conférés au sous-ministre à titre de personne désignée et de façon telle que le ministre abdiquerait ses responsabilités face à la Souveraine et au Parlement pour les mesures prises par le sous-ministre en vertu de ces

## [Texte]

on a Minister, it will often be exercised by officers of his Department but their acts will be ascribed in law to the Minister. The Committee members are also aware that in Customs and Excise regulations powers have occasionally been conferred on Deputy Ministers direct and they are worried that the Deputy Ministers' actions cannot be ascribed to the Minister such that he will be accountable for them. I think that this aspect of the Committee's concern, which appears on pages 27:20 f.f. of the Proceedings for 11th May (attached), could best be dealt with by a statement as to when and why in your Regulations powers are conferred on a Deputy Minister rather than on a Minister and as to the Minister's continuing responsibility both to the Sovereign and to the Parliament for the actions of his Deputy Minister, the permanent head of his Department of State.

On Section 6(1) of the Regulations the Committee noted that the Deputy Minister is allowed to decide on purely subjective grounds the adequacy of the location, construction and size of proposed warehouses. It is the satisfaction of the Deputy Minister which is crucial and the Regulations fail to impose any objective standards governing the exercise of his discretion. While Section 273(g) of the Customs Act uses the phraseology "authorizing the appointment of warehouses" and the Governor in Council has authorized the Deputy Minister to appoint warehouses, he has also authorized him to pass on their adequacy as a condition of making the appointment. Section 273(g) would certainly allow the setting of prerequisites to the appointment of warehouses. But that is not what has been enacted. The tests set out in Section 6(1) are of a vagueness and subjectivity as to amount to saying "A warehouse may be appointed only if the Deputy Minister is satisfied that the appointment is desirable". The Committee, which would expect rules to be laid down in the Regulations, considers that the result is no more in contemplation of the enabling power than: "No one shall operate a warehouse without the permission of the Deputy Minister".

Section 10(2) sets out several acceptable forms of security and paragraph (e) then gives power to accept other forms. The enabling power is "regulating the security which shall be taken". No doubt some flexibility is necessary in deciding what other forms of security will pass muster. However, the test is not adequacy and sufficiency, but acceptability to the Deputy Minister. It may well be that the alternative acceptable forms are well known and that the Deputy Minister's discretion is governed by the test of sufficiency. Perhaps this should be made clear in the Regulation.

Section 12(4) allows intoxicating liquors which are imported for specific designated purposes to be

"entered and kept in a warehouse under such conditions as are prescribed by the Minister."

The Committee could not see that Section 273(g) of the Customs Act either expressly or by necessary implication

## [Traduction]

pouvoirs. Les membres du Comité savent que si des pouvoirs sont attribués au ministre, ils seront souvent exercés par des fonctionnaires de son ministère, mais que les mesures prises par ces derniers seront attribuées en droit au ministre. Les membres du Comité savent aussi que dans le règlement des douanes et accise, des pouvoirs ont, à l'occasion, été conférés directement aux sous-ministres et l'on se demande si les mesures prises par les sous-ministres ne peuvent être attribuées au ministre de façon à ce qu'il en soit comptable. Je crois que la meilleure façon de résoudre cette question qui préoccupe le Comité et que l'on trouve aux pages 27:20 f.f. des délibérations du 11 mai (ci-jointes), serait de stipuler quand et pourquoi dans votre règlement, des pouvoirs sont attribués à un sous-ministre plutôt qu'à un ministre et en déterminant aussi la responsabilité permanente du ministre à la fois face à la Souveraine et au Parlement pour les mesures que prend son sous-ministre, chef permanent de son ministère d'État.

En ce qui concerne le paragraphe 6(1) du Règlement, le Comité remarque que le sous-ministre peut décider de façon purement subjective de la convenance de l'emplacement, de la construction et des dimensions des entrepôts proposés. Il importe donc de savoir si le sous-ministre est satisfait et le Règlement n'impose aucune norme objective régissant l'exercice de sa discréption. Même si le paragraphe 273(g) de la Loi sur le douanes fait état de «l'autorisation concernant l'établissement d'entreports», et si le gouverneur en conseil autorise le sous-ministre à désigner des entrepôts, il l'autorise aussi à faire de la convenance une condition de la désignation des entrepôts. Le paragraphe 273(g) permet certainement l'établissement de conditions préalables à la désignation d'entreports. Mais cela n'est pas ce qui a été inclus dans la Loi. Ce dont il est fait mention au paragraphe 6(1) est vague et subjectif à un point tel que l'on peut dire qu'un entrepôt peut être désigné seulement si le sous-ministre déclare que la désignation est souhaitable. Le Comité, qui tient à ce que ces règles soient établies dans le Règlement, considère que cela revient à dire que personne ne peut exploiter un entrepôt sans la permission du sous-ministre.

Le paragraphe 10(2) établit plusieurs formes acceptables de garantie et le numéro (e) permet d'accepter d'autres formes de garantie. L'attribution «régit les garanties qui seront acceptées». Il ne fait absolument aucun doute qu'il faudra faire preuve de souplesse lors de la prise de décision concernant d'autres formes de garanties acceptables. Cependant, il ne s'agit pas ici de convenance et du nombre suffisant d'entreports, mais bien plutôt de savoir si le sous-ministre accepte l'entreport. Il se peut très bien que les autres formes acceptables de garanties soient bien connues et que la discréption du sous-ministre soit régie par le nombre suffisant d'entreports. Cela pourrait être exprimé clairement dans le Règlement.

Le paragraphe 12(4) permet que des boissons enivrantes soient importées à des fins précises et soient

«entrées et gardées dans un entrepôt aux conditions établies par le Ministre».

Le Comité n'a pu déceler si le paragraphe 273(g) de la Loi sur les douanes permet expressément ou implicitement au gouver-

## [Text]

empowers the Governor in Council to sub-delegate the power to prescribe "conditions" to the Minister.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

June 28, 1978

Mr. G. C. Eglington,  
Counsel,  
Standing Joint Committee  
on Regulations and Other  
Statutory Instruments,  
The Senate,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington,

Thank you for your letter of June 5, 1978 concerning SOR/77-672, Customs Bonded Warehouses Regulations.

With respect to the comments directed at section 6(1) it is not possible to define in regulation the physical standards or standard conditions for entry to and storage within bonded warehouses. It is unfortunate that the word "warehouse" connotes a building as must be the meaning adopted by the Committee in this instance. For Customs purposes, a bonded warehouse may be designated in any area including a shed, yard or field where the goods to be stored are too large to be stored within the confines of a building. In the case of jewellery, storage safes and vaults have been designated as customs bonded warehouses. The description of Class A, Class B and Class C warehouses as contained in section 4 of the regulations will demonstrate the varied application of the term "bonded warehouse".

As concerns the posting of security, there are many sources for bonds and other types of valid security which may be furnished by the warehouse keeper. Section 10(2) leaves such avenues open for the warehouse keeper. The required amount of security is of course specified in section 10(1).

The comments made by the Committee concerning section 12(4) are acknowledged and appropriate amendment will be prepared.

Your request for a statement respecting the conferring of powers on Deputy Minister and Ministerial responsibility is a difficult one to which to respond. While these regulations are not atypical, I believe they must be viewed on an individual basis and within the relevant circumstances rather than attempt to make general comments. Certainly there are no fixed rules as to when authority is to be exercised through regulation by the Deputy Minister, although attempts are made to keep administrative details which may require the attention of the Minister at a minimum. The regulations in question demonstrate the administrative demands which might otherwise be made on the Minister's time, in support of which I must advise that there are in excess of 2,500 customs bonded warehouses in Canada.

## [Translation]

neur en conseil de sous-déléguer ses pouvoirs visant à imposer les «conditions» au Ministre.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le 28 juin 1978

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires  
Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 5 juin 1978 concernant le DORS/77-672, Règlement sur les entrepôts réels de douane.

En ce qui concerne les remarques faites au sujet du paragraphe 6(1), il est impossible de définir dans un règlement les normes physiques ou les conditions formelles d'entrée et d'en-trepilage dans des entrepôts réels. Il est regrettable que le terme «entrepôt» fasse appel à une notion d'édifice tout comme il doit en être de la signification adoptée par le Comité dans ce cas. A des fins de douanes, l'entrepôt réel peut être désigné n'importe où et peut comprendre un abri, une cour ou un champ où les biens qui doivent être entreposés sont trop gros pour l'être dans un édifice. Dans le cas des bijoux, les coffrets de sécurité et les chambres-fortes sont désignés comme des entrepôts réels de douane. D'après la description des entrepôts de catégorie A, B et C, à l'article 4 du règlement, on sera en mesure de voir les diverses applications du terme «entrepôt réel».

En ce qui concerne les garanties, l'exploitant d'entrepôt peut fournir de nombreuses autres actions et genres de garanties valides et le paragraphe 10(2) lui laisse la voie libre dans ce domaine. Bien sûr, c'est au paragraphe 10(2) que l'on précise la somme requise de garanties.

J'accuse réception des remarques du Comité concernant le paragraphe 12(4) et une modification appropriée sera rédigée.

Il est cependant difficile de répondre à votre demande de déclaration concernant l'attribution de pouvoirs au Sous-ministre et la responsabilité ministérielle. Même si ces règlements ne sont pas des règlements types, je crois que l'on doit les envisager sur une base individuelle et dans le cadre des circonstances afférentes plutôt que d'essayer de faire des remarques générales. Certes, il n'existe pas de règle fixe déterminant quand le sous-ministre peut exercer son autorité selon le règlement quoique l'on essaie de restreindre au minimum les détails administratifs pouvant retenir l'attention du Ministre. Le règlement en question fait état des exigences administratives qui, en d'autres cas, peuvent occuper le Ministre, et à cet effet, je puis vous dire qu'il existe plus de 2,500 entrepôts réels de douane au Canada.

## [Texte]

I trust the above will prove satisfactory to your request.

Yours truly,

J. P. Connell

**Mr. Eglington:** Section 12(4) is to be amended. I think that the answer dealing with Section 10 is satisfactory and that there is no real problem there.

On Section 6 (1), again I think that I have failed to explain the Committee's point satisfactorily to the department. What the Committee was objecting to was the incredible dispositions that were granted in Section 6, that a warehouse may be appointed only if the Deputy Minister is satisfied that its location is satisfactory, that the building will be of a size and type suitable for the operation of a warehouse, and that the operation of the warehouse can be effectively controlled by the collector—that is the local Collector of Customs.

And again, there is this question of "if the Deputy Minister is satisfied." All the Committee wanted was that the Section 6 should read:

• 1205

...warehouse may be appointed only if its location is satisfactory; it is of a size that is suitable for operation as a warehouse and can be effectively controlled by the collector making these objective tests.

So that I think that particular point should be brought back to the department. And I . . .

**An hon. member:** Agreed.

**Mr. Eglington:** I do not think that the Committee was under any misapprehension that a warehouse was a particular building. That is clear enough from the regulations.

Now, on the point that is on the second page . . .

**Mrs. Holt:** May I say, though, it still leaves a lot of room for discretion that I do not think they should have? Even your suggestion gives them tremendous power to decide whether the warehouse is acceptable. I mean, I do not care about warehouses. I care about the fact that all the way through their regulations they have this power to decide, without definition of what the warehouse should be or if the location is in the right place. It could be in absolutely the right place but there is no definition of what the right place is.

**Mr. Robinson:** So, in other words, the criteria should come before the individual has the right to determine.

**Mrs. Holt:** That is right. He should not have the right to decide, "You know, I do not like that guy's warehouse."

**Mr. Eglington:** The point, though is that once the satisfaction test is removed or the opinion test is removed, whether or not the thing is suitable, is satisfactory for the purpose of the Customs Act and these regulations, is a matter which someone could take to a court, whereas if the opinion or satisfaction test is there it is much more difficult to get before a court. So that it is a considerable improvement now. Whether it is possible to

## [Traduction]

J'espère que les renseignements ci-dessus vous satisferont.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

J. P. Connell

**M. Eglington:** Il faut modifier l'article 12(4). Je crois que la réponse relative à l'article 10 est acceptable et que cela ne pose pas de problème.

En ce qui concerne l'article 6(1), je crois que j'ai mal expliqué le point de vue du comité au ministère. Ce qui semblait inacceptable au Comité, c'était la discréption illimitée qui était accordée au sous-ministre par l'article 6, selon lequel un entrepôt ne peut être établi que si le sous-ministre est satisfait de l'emplacement, si l'immeuble a les dimensions et les caractéristiques qui conviennent à un entrepôt et si l'utilisation de cet entrepôt peut être surveillée efficacement par le receveur, c'est-à-dire le receveur des douanes de l'endroit.

Et puis, il y a toujours cette question de la discréption du sous-ministre. Le comité voulait simplement que l'article 6 se lise comme suit:

...qu'un entrepôt ne peut être désigné que si son emplacement est satisfaisant, si ses dimensions conviennent à son exploitation et s'il peut être efficacement contrôlé par le receveur en fonction de ces critères objectifs.

Je pense qu'il faudrait signaler à nouveau ce point au ministère. D'autre part . . .

**Des voix:** D'accord.

**M. Eglington:** Je suis certain que le comité sait, bien sûr, qu'il ne s'agit pas là d'un édifice précis. Cela est suffisamment clair d'après les règlements.

En ce qui concerne la deuxième page . . .

**Mme Holt:** Cela leur donne cependant une certaine latitude dont ils ne devraient pas jouir à mon avis, n'est-ce pas? En donnant suite à votre proposition, ils disposeraient d'un pouvoir très important pour décider si l'entrepôt est oui ou non acceptable. Ce qui me préoccupe, ce ne sont pas les entrepôts mais le fait que dans l'ensemble de ces règlements ils jouissent d'un pouvoir de décision, sans que soit défini en quoi un entrepôt doit consister ou que l'on précise si son emplacement est satisfaisant. L'emplacement en question pourrait être tout à fait satisfaisant, mais on ne définit pas ce qu'est un endroit satisfaisant.

**M. Robinson:** Autrement dit, les critères devraient être établis avant que la personne concernée puisse prendre une décision.

**Mme Holt:** C'est exact. Il ne devrait pas lui être possible de dire: «Vous savez, je n'aime pas cet entrepôt-ci.»

**M. Eglington:** En l'absence de critères pour déterminer si un entrepôt est satisfaisant ou non, il est toujours possible de s'adresser aux tribunaux, ce qui est bien sûr beaucoup plus difficile dans le cas contraire. Il y a donc là une amélioration considérable maintenant. Bien sûr, je ne sais pas s'il est possible d'établir dans des règlements tous les critères à ce propos.

## [Text]

set down in the regulations all the criteria that govern the suitability and the acceptability of a warehouse, I really do not know.

**Mrs. Holt:** And then, again, you presume that people have money to go to court to challenge these things, and I do not think that should be necessary. I do not think we should be allowing situations where the rich can afford to challenge; they can . . .

**Mr. Robinson:** Oh, they would probably get legal aid certificates.

**Mrs. Holt:** Ha! Only the poor. The middle class cannot survive in the courts. I was told the other day that if you get legal aid and if you are rich you can fight in court, but if you are middle class you cannot afford it . . .

**Mr. Eglington:** The thing is, though, Mrs. Holt . . .

**Mrs. Holt:** . . . and that most of the people will be middle class.

**Mr. Eglington:** . . . that the Committee makes that point on very many occasions, that there should be an appeal, that reasons should be given and there should be an opportunity for representation so that people are not forced into the courts. But, on the other hand, the Committee can only do so much and . . .

**Mrs. Holt:** Well, I just say that that Section 6 opens the door to the same kind of abuse we see all the time. There is no area where there is more abuse than in the Customs and Revenue Department of this country.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** But there is, I think, a limit to what we can expect in these things. It was rather hard to put down a series of objective tests about such matters as the location of the warehouse. Somebody has to make the decision and I think we can go only so far in indicating the factors that they ought to take into account.

**Mrs. Holt:** I agree with that, Senator, and I did not want to nit-pick, but I think the principle is that this is almost a classic case, a classic rule. This 5 (a)(1), 5(a)(11) and 5 (a)(111) absolutely epitomizes the whole abuse of power.

And that is all the references I want to make. I know you cannot define a lot of these things but I think we have got to back up and do something bigger than just touch the top of the iceberg and feel if it is cold.

**Mr. Eglington:** Perhaps, Mrs. Holt, the remedy lies in this instance not so much in introducing a great degree of particularity into the regulation but in providing a system of review of administrative decisions.

**Mrs. Holt:** Oh, I think if you ever write a report, an over-all report, this should be picked up as the prime example of why the abuse occurred. I do not think we can do much about the

## [Translation]

**Mme Holt:** Là encore vous supposez que les gens ont suffisamment d'argent pour intenter des actions en justice et je ne pense pas que cela devrait être nécessaire. C'est une possibilité que l'on donne donc aux riches et je ne pense pas qu'il devrait en être ainsi; ils peuvent . . .

**M. Robinson:** Ils pourraient probablement obtenir des certificats d'aide juridique.

**Mme Holt:** Ah! Les pauvres seulement. Ceux de la classe moyenne ne peuvent se permettre cela. L'autre jour on m'a fait remarquer que les pauvres peuvent obtenir l'aide juridique, que les riches sont suffisamment riches pour intenter des actions devant les tribunaux à leur propre frais mais que les gens de classe moyenne ne peuvent se le permettre financièrement . . .

**M. Eglington:** Cependant, madame Holt, il se trouve . . .

**Mme Holt:** . . . et la plupart des gens font partie de la classe moyenne.

**M. Eglington:** . . . que le comité a fait cette remarque à bien des reprises; il devrait être possible d'interjeter appel, des raisons devraient être données et il devrait être possible de faire des démarches de façon à ce que ces personnes ne soient pas contraintes de s'adresser aux tribunaux. Cependant, les moyens d'action du comité sont limités . . .

**Mme Holt:** Ce que je veux dire c'est que l'article 6 ouvre la porte à tous ces abus auxquels nous sommes très habitués. C'est au ministère du Revenu et aux Douanes que les abus sont les plus fréquents dans notre pays.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Cependant, je pense qu'il y a une limite à ce à quoi nous pouvons nous attendre. Il est difficile d'établir une série de critères objectifs concernant des questions comme l'emplacement d'un entrepôt. Il faut que quelqu'un prenne une décision et je pense que nous sommes limités en ce qui concerne les conseils que nous pouvons donner à propos des facteurs qu'il conviendrait de prendre en ligne de compte.

**Mme Holt:** Je suis d'accord avec vous, monsieur le sénateur, et soyez certain que je ne cherche pas à pinailler mais il se trouve qu'il s'agit là d'un cas classique, d'une règle classique. Les alinéas (5)a(1), (5)a(2) et (5)a(3) illustrent parfaitement toute cette question des abus de pouvoir.

Tels sont les rappels que je voulais faire. Certes, il est difficile de donner des définitions à propos de ces diverses questions et je pense qu'il ne faut pas se contenter de toucher de la main la partie émergée de l'iceberg pour constater qu'elle est froide.

**M. Eglington:** Madame Holt, à ce propos la solution consiste peut-être plus à élaborer un système d'examen des décisions administratives plutôt que de faire en sorte que les règlements n'entrent pas trop dans les détails.

**Mme Holt:** Si jamais vous rédigez un rapport global à ce propos, je pense que cet exemple conviendra parfaitement pour expliquer pourquoi il y a eu abus. Je ne pense pas que nous

## [Texte]

specifics but I agree with you that the general concept should be put forward.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, we are printing this correspondence and counsel will make further observations to the department.

**Mr. Eglinton:** There is still, Mr. Chairman, the point that Mr. Robinson wanted to raise on page 2 of Mr. Connell's letter. I was not at the meeting at which this regulation first came up and I must confess to a little difficulty in understanding what the problem was on that day. Mr. Connell has made a valiant effort to explain what goes on in the department as to when discretions or powers are given to the deputy minister and when they are given to a minister. But I would emphasize that the deputy minister is an officer who is under the control of the minister, who is responsible for carrying out the minister's policy, and his decisions are therefore decisions for which the minister is responsible, whether or not the power to make the decisions is given to the deputy minister in his own name or whether the decision is one which he makes in the name of the minister.

• 1210

**Mr. Robinson:** So it is really just a matter of convenience.

**Mr. Eglinton:** I think so.

**Mr. Robinson:** So I suppose in the final analysis the minister is responsible even though the deputy minister makes the decision, which he is doing on his behalf.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I should think so.

**Mr. Robinson:** I do not see that we can do anything further on that except that we have raised the point.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, SOR/77-386, Queen's Warehouses Regulations (Before the Committee May 11, 1978) and we have here a letter from Mr. Eglinton to Mr. Connell of June 6 and Mr. Connell's reply of June 28. It looks to me, on the fact of it, as if we have gained something.

**Mr. Robinson:** Well, the point is made that as a result of our queries, I guess, an amendment is going to be proposed specifying more precisely, and I think that is really what we wanted to have done. So I do not think we even need to print this then, do we?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is it necessary to do anything more about this? Very well.

Now, next is SOR/77-870, Anti-Inflation Guidelines, amendment (Before the Committee May 11, 1978). Here we have Mr. Eglinton's letter to Dr. Neufeld, and Dr. Neufeld's reply, plus Mr. Eglinton's letter of May 31 and reply of August 14. Now what do we do about this?

**Mr. Robinson:** Well, first of all, I wanted to ask Mr. Eglinton about the last paragraph of his letter, which is on page 2 of his letter, where he says:

## [Traduction]

pouvoirs faire grand-chose quant aux détails mais je suis d'accord avec vous pour dire qu'il conviendrait de faire valoir le principe général.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous allons donc faire imprimer la correspondance et le conseil juridique fera d'autres observations au ministère.

**Mr. Eglinton:** Monsieur le président, il reste la question que M. Robinson voulait soulever à propos de la page 2 de la lettre de M. Connell. Je n'étais pas présent à la réunion au cours de laquelle ce règlement a été étudié pour la première fois et je dois avouer que j'éprouve quelques difficultés à comprendre le problème qui s'est posé à cette occasion. M. Connell a consenti d'importants efforts pour expliquer comment, dans le ministère, on répartit les pouvoirs entre le sous-ministre et le ministre. Cependant, permettez-moi de souligner que le sous-ministre relève du ministre, il est chargé d'appliquer la politique du ministre et, par conséquent, le ministre est responsable des décisions qu'il prend, qu'il s'agisse de décisions prises en son propre nom au nom du sous-ministre.

**M. Robinson:** Il s'agit donc simplement d'une question de commodité.

**Mr. Eglinton:** C'est ce que je pense.

**M. Robinson:** Je suppose donc que c'est le ministre qui est responsable en dernier ressort même quand le sous-ministre a pris la décision, vu qu'il la prend au nom du ministre.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est ce que je crois.

**M. Robinson:** Tout ce que nous pouvons faire c'est soulever la question.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le 11 mai 1978, le Comité a été saisi du DORS/77-386, Règlements sur les dépôts de douanes; nous avons ici une lettre de M. Eglinton à M. Connell en date du 6 juin et une réponse de M. Connell en date du 28 juin. Il me semble donc que nous avons gagné quelque chose.

**M. Robinson:** Du fait de nos démarches, on va présenter un amendement qui permettra de donner plus de détails et je pense que c'est là ce que nous voulions. Par conséquent, il n'est pas nécessaire de faire imprimer tous ces documents, n'est-ce pas?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Y a-t-il autre chose à faire à ce propos? Très bien.

Nous en arrivons au DORS/77-870, Indicateurs anti-inflation, modification, dont le Comité a été saisi le 11 mai 1978. Nous avons ici une lettre de M. Eglinton à M. Neufeld et une réponse de M. Neufeld, ainsi d'ailleurs qu'une lettre de M. Eglinton datée du 31 mai et une réponse datée du 14 août. Quelles mesures veut-on prendre à ce propos?

**M. Robinson:** En premier lieu, j'aimerais poser une question à M. Eglinton à propos du dernier paragraphe de sa lettre où il dit:

## [Text]

... Anti-Inflation Act may provide authority for retroactive Guidelines, as to which I shall appreciate your advice.

I do not see that that is answered.

**Mr. Eglington:** I think it is, Mr. Robinson. Dr. Neufeld deals with that in the middle of the second paragraph:

I am not aware of any requirement for the dividend factor to be constant for the whole of the compliance period . . .

It was on that particular construction of the act that I had proceeded, and I agree with him that my construction was incorrect, so I think the answer that has been given is quite satisfactory.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Then presumably we do not need to print this. Or should it be?

**Mr. Eglington:** No, particularly as the program has been wound down now.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, I am glad to see we are getting on to the second page of the agenda. SOR/78-311, SOR/78-355, Immigration Appeal Board Rules, 1978 (Before the Committee June 29, 1978). And here we have rather voluminous correspondence, a letter from Mr. Eglington to Miss Scott of June 30, a reply from Miss Scott of August 10 with some forms attached. Now I should think we ought to print the letter certainly. What about the forms? Is it necessary to print those as well?

**Mr. Eglington:** I do not think so.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I should think not, but the letters, I think, should certainly be printed. It appears to me that the matter is of considerable importance and I am sorry that Mr. Brewin, our expert on this subject, or one of our experts, perhaps I should say, is not here to make his contribution.

June 30, 1978

Miss J. V. Scott,  
Chairman,  
Immigration Appeal Board,  
Room 221,  
116 Lisgar Street,  
Ottawa.

Re: SOR/78-311 & SOR/78-355, Immigration  
Appeal Board Rules

Dear Miss Scott:

Your Board's new Rules were considered by the Committee yesterday morning and I was instructed to take up with you a number of unrelated points which I shall deal with seriatim.

1. Several of the Rules, *Rr. 9, 12, 20(1)*, refer to "a form approved by the Board". While this cannot be said to be an unauthorized provision it is usual, and the Committee thinks desirable, that court and tribunal forms be appended to the Rules in connection with which they

## [Translation]

... et la Loi anti-inflation prévoit peut-être des pouvoirs concernant l'effet rétroactif des indicateurs, ce sur quoi j'aimerais obtenir votre avis.

Je ne pense pas que l'on ait répondu à cette demande.

**M. Eglington:** Monsieur Robinson, je pense que si. M. Neufeld aborde cette question au milieu du deuxième paragraphe:

A ce que je sache il n'est pas exigé que le coefficient dividende soit constant pour toute la période d'observation . . .

Je m'étais fondé sur cette interprétation de la loi mais je suis d'accord avec lui pour dire qu'elle était quelque peu erronée, aussi je pense que sa réponse est tout à fait satisfaisante.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Par conséquent, il n'est pas nécessaire de faire imprimer ces documents, n'est-ce pas?

**M. Eglington:** Non, d'autant plus que le programme est maintenant terminé.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je suis donc heureux de voir que nous en arrivons à la deuxième page de l'ordre du jour. DORS/78-311, DORS/78-355, Règles de la Commission d'appel de l'immigration, 1978, règlement dont le Comité a été saisi le 29 juin 1978. Nous avons ici une correspondance assez volumineuse, une lettre de M. Eglington à Mlle Scott datée du 30 juin et une réponse de Mlle Scott datée du 10 août avec divers formulaires. Je pense qu'il faudra certainement faire imprimer la lettre. Et les formulaires, est-il nécessaire de les faire imprimer?

**M. Eglington:** Je ne le pense pas.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je ne le pense pas, quant aux lettres, je crois que nous devrions les faire imprimer. Il me semble que la question revêt une importance considérable et je regrette que M. Brewin, notre expert en la matière, ou l'un de nos experts, devrait-il dire, peut-être, ne soit pas ici présent pour pouvoir participer à nos délibérations.

Le 30 juin 1978

Mlle J. V. Scott  
Présidente  
Commission d'appel de l'immigration  
Pièce 221  
116 rue Lisgar  
Ottawa

Objet: DORS/78-311 et DORS/78-355, Règles de la  
Commission d'appel de l'immigration

Mademoiselle,

Le Comité a étudié hier matin les nouvelles règles de votre Commission et on m'a demandé de passer en revue avec vous un certain nombre de points, que je vais aborder dans l'ordre:

1. Plusieurs des règles, à savoir, les numéros *9, 12 et 20(1)* contiennent l'expression: « . . . la forme approuvée par la Commission . . . ». Bien qu'on ne puisse pas dire qu'il s'agit d'une disposition non autorisée, il est habituel et le comité pense qu'il est souhaitable que les formules

## [Texte]

are to be used. No forms accompany these Rules and the Committee wishes to know whether any have been published separately and, if so, where.

2. *Rules 5 and 7*

The effective dates of service by registered mail and of filing by mail stand in contrast. Service is effective on the day of mailing by registered mail, but filing by mail is only effective on the date of the Board's filing stamp which cannot properly be a date earlier than that of receipt after successful transmission by mail. The Committee wonders why such a distinction is made.

3. *Rule 8(2) and (3)*

Since the Board may abridge any prescribed time under R8(1), the Committee thought it curious that it cannot enlarge the time prescribed by the Rules (as distinct from fixed by an order of the Board) except in the case of an appeal under Section 72(1) of the Act.

The conferring by R8(1) of a power to abridge times in itself gave rise to some disquiet and the Committee wishes to learn why such a power is thought necessary.

4. *Rules 10(a), 14(a) and 18(a)*

Rules 10(a) and 18(a) provide for service on party *and* counsel while Rule 14(a) provides for service on the parties *or* their counsel. There appeared to the Committee to be nothing in an appeal under Section 73 by the Minister (from a decision by an adjudicator that a person subject to an enquiry is one who may be admitted or is not a person against whom a removal order should be made) which would warrant such a distinction.

5. *Rule 11(d)*

Rule 11 refers, through Rules 10 and 9, to appeals pursuant to Section 72 of the Act. Section 72 allows appeals against removal orders and certain deportation orders. Section 31(2) which deals with decisions of adjudicators resulting in the making of removal orders requires that an adjudicator "shall inform the person of the basis upon which the order was made . . ." In order to avoid any possibility of dispute, ambiguity or unfairness, Rule 11(d) should in relation to removal orders use the statutory language "the basis upon which the order was made" in addition to the wider term "reasons given to the adjudicator", of which there may have been none even though the "basis" was notified.

6. *Rule 19(1)*

Rule 19, through Rules 18 and 17, refers to Section 79 of the Act, which deals with appeals by sponsors, both

## [Traduction]

destinées aux cours et tribunaux soient annexées au règlement les concernant. Or, le présent règlement ne contient aucune formule et le Comité voudrait savoir si certaines ont été publiées séparément et, dans l'affirmative, où on peut les trouver?

2. *Règles 5 et 7*

La date effective de signification par courrier recommandé et la date de dépôt d'un document mis à la poste sont différentes. En effet, la date de mise à la poste, dans le cas de signification par courrier recommandé, est la date effective de remise, tandis que la date qui figure sur le cachet de dépôt officiel de la Commission apposé sur un document reçu par cette dernière est censée être la date de dépôt du document mis à la poste, il ne peut s'agir d'une date antérieure à la réception après livraison par la poste. Le comité se demande pourquoi on fait une telle distinction.

3. *Règles 8(2) et (3)*

Puisque la Commission est habilitée aux termes de la règle 8(1) à raccourcir le délai prescrit, le Comité trouve assez étrange qu'elle ne soit pareillement autorisée à prolonger les délais établis conformément aux règles, (sauf lorsque la Commission fixe des délais au moyen d'une ordonnance) abstraction faite des cas d'appel aux termes de l'article 73(1) de la loi.

La délégation aux termes de l'article 8(1), du pouvoir de raccourcir les délais prescrits a soulevé certaines inquiétudes et le Comité désire savoir pourquoi on a jugé ce pouvoir nécessaire.

4. *Règles 10 a), 14 a) et 18 a)*

Les règles 10 a) et 18 a) prévoient la signification aux parties *et à leur conseil*, tandis que la règle 14 a) prévoit la signification aux parties *ou à leur conseil*. Cette distinction n'a pas semblé justifiée au Comité dans le cas d'un appel par le ministre aux termes de l'article 73 (appel de toute décision par laquelle un arbitre déclare qu'une personne qui a fait l'objet d'une enquête peut obtenir l'admission ou n'est pas susceptible de renvoi).

5. *Règle 11 d)*

La règle 11 porte, en se fondant sur les règles 9 et 10, sur les cas d'appel visés par l'article 72 de la loi. Cet article autorise les appels des ordonnances de renvoi et de certaines ordonnances d'expulsion. L'article 31(2) stipule que l'arbitre qui prononce le renvoi «doit en faire connaître les motifs à la personnes visée . . .». Afin d'éviter toute possibilité de conflit, d'ambiguïté ou d'injustice, la règle 11 devrait, en ce qui concerne les ordonnances de renvoi, utiliser la formule statutaire suivante: «ce sur quoi l'ordonnance a été fondée» outre l'expression plus générale: «motifs fournis par l'arbitre» puisqu'il peut ne pas y avoir de motif, même si on a signalé à la personne visée «ce sur quoi on s'est fondé».

6. *Règle 19(1)*

La règle 19, par le truchement des règles 17 et 18, renvoie à l'article 79 de la loi qui traite des appels

**[Text]**

Canadian citizens and non-citizens, against refusals to approve sponsored applications for landing. Section 79(1) provides that "the person who sponsored the application shall be informed of the reasons for the refusal". Consequently, the Committee considers that Rule 19(1) should provide that the record shall contain the reasons given for the refusal of landing.

**7. Rule 20(1)**

Since a person under detention without counsel will probably not be able to effect personal service, the Committee wishes to have the assurance that such a person will have access to registered mail and the wherewithal to buy it.

**8. Rule 23(1)**

While the Board must take into account the Minister's submissions in reply to the applicant's submission, it need not take into account any rejoinder he may make to the Minister's case. In fact, although he must be served with the Minister's submissions, there does not appear to the Committee to be any provision which would enable or allow the applicant to make a rejoinder which the Board might consider. The Committee wishes to know why this should be so.

**9. Rules 31(2) and 44**

Despite appearances which might arise from Rule 31(2), the basic rule is that expressed in Rule 44—evidence only by affidavit or declaration (except in applications under Rule 20 and Section 77 of the Act which provide their own procedures). Only by direction of the Board can the modes of adducing evidence set out in Rule 31(2) be used. Those modes do not include cross-examination of witnesses called before the Board. Again, the Committee wishes to know why this should be so.

**10. Rule 31(4)**

The sub-rule is silent as to when the copy of the affidavit or statutory declaration shall be served on the other party.

**11. Rules 33(1) and 35(2)(a)(ii)**

The latter rule refers to "the proper amount of conduct money" which is not prescribed. It must therefore refer to the obligation in Rule 33(1) to pay all of a witness' expenses in attending a hearing. The two things may not be synonymous and the Committee wishes to have this matter clarified.

**12. Rule 36**

Sections 72(2)(b) and 79 of the Act make no reference to the Minister adding or amending grounds for a removal order or a refusal for an application for landing. The Committee could not see that such a right in the Minister is implicit in those Sections or any other sections of the Act. If that be the case, the power cannot be given to the

**[Translation]**

interjetés par les répondants canadiens ou non canadiens pour protester contre le rejet des demandes de droit d'établissement qui sont parrainées. Le paragraphe 79(1) stipule que le répondant doit alors être informé du motif de rejet. La règle 19(1) devait donc, estime le Comité, préciser que le dossier doit énumérer les raisons invoquées pour ce rejet de demande de droit d'établissement.

**7. Règle 20(1)**

Puisqu'un détenu sans avocat ne peut sans doute pas lui-même effectuer une signification, le comité désire avoir l'assurance que cette personne ait accès à du courrier recommandé et sache où se le procurer.

**8. Règle 23(1)**

Bien que la Commission doive tenir compte des remarques du ministre en réponse à la demande du requérant, elle n'est pas tenue d'obtempérer à toute réplique qu'il pourrait faire sur le rapport du ministre. En fait, bien que le rapport du ministre doive être signifié au requérant, il ne semble pas, d'après le Comité, y avoir de disposition lui permettant ou lui donnant le droit de produire une réplique dont la Commission devrait tenir compte. Le Comité désire en savoir la raison.

**9. Règles 31(2) et 44**

Malgré l'impression que peut donner la règle 31(2), le principe fondamental est celui qui est formulé à la règle 44, c'est-à-dire que seule la preuve corroborée par une déclaration solennelle est recevable (à l'exception des demandes faites en vertu de la règle 20 de l'article 77 de la loi qui ont leurs propres procédures). Les différentes modalités énumérées par la règle 31(2) pour fournir des preuves ne peuvent être utilisées que sur ordre de la Commission. Ces modalités ne comprennent pas le contre-interrogatoire des personnes appelées à témoigner devant la Commission. Le Comité désire, une fois de plus, en connaître la raison.

**10. Règle 31(4)**

Cette sous-règle ne dit rien au sujet du moment où la copie de l'affidavit ou de la déclaration solennelle sera signifiée à l'autre partie.

**11. Règles 33(1) et 35(2a)(ii)**

Dans ce sous-alinéa, il est question du «montant exact des frais de déplacement» sans autre précision. Il doit par conséquent renvoyer à l'obligation de la règle 33(1) en vertu de laquelle une partie est tenue de défrayer le témoin dans l'attente d'une audition. Mais ces deux choses ne sont pas nécessairement synonymes et le Comité aimeraient qu'on éclaircisse la question.

**12. Règle 36**

Ni l'alinéa 72(2)b ni l'article 79 de la loi ne mentionnent que le ministre peut ajouter ou modifier des motifs à l'ordonnance de renvoi ou au rejet de la demande de droit d'établissement. D'après le Comité, ce droit n'est pas implicite dans ces articles ni ailleurs dans la loi. Si tel est le cas, ce pouvoir ne pourrait être accordé au ministre au

**[Texte]**

Minister by the making of a rule of procedure. The Committee is of the view that adding or changing the grounds given for a decision already rendered by an official is not of the same order as amending pleadings before a court.

**13. Rule 38(2)**

The Committee assumes that what is meant is "proof" or "adequate" or "satisfactory" "evidence" of death.

**14. Rule 46**

This Rule indicates that the Board will only act on the application of an interested party, except at the expiration of the stay of execution when it may act of its own motion. This position must be based on a particular interpretation of Section 76(2) and (3) of the Act which reads:

(2) "Where the Board disposes of an appeal by directing that execution of a removal order be stayed, the person concerned shall be allowed to come into or remain in Canada under such terms and conditions as the Board may determine and the Board shall review the case from time to time as it considers necessary or advisable."

(3) "Where the Board has disposed of an appeal by directing that execution of a removal order be stayed, it may, at any time,

- (a) amend any terms and conditions imposed under subsection (2) or impose new terms and conditions; or
- (b) cancel its direction staying the execution of a removal order and

(i) dismiss the appeal and direct that the order be executed as soon as reasonably practicable, or

(ii) allow the appeal and take any other action that it might have taken pursuant to subsection (1)."

Of course, Rule 46 may be said not to be exhaustive, but no procedure is provided in accordance with which the Board can act otherwise than is spelled out. The Committee wishes to have this matter clarified.

**15. Rule 47**

Sections 84 and 85 of the Act are silent as to the type of appeal provided for by leave of the Federal Court of Appeal. It is not clear whether the Court could do other than re-open the decision of the Board appealed from, for example by substitution of its decision for that of the Board. Presumably an appeal *de novo* is not allowed. The Committee will appreciate your advice as to what can happen on appeal to the Federal Court of Appeal and what form the appeal takes.

The word "appeal" in Rule 47 means an appeal to the Board. Neither Section 84 of the Act nor Rule 47 covers decisions of the Board arising from applications for rede-

**[Traduction]**

moyen d'un règlement. Le Comité estime que le fait d'ajouter ou de modifier des motifs justifiant une décision déjà rendue par un fonctionnaire n'est pas comparable au fait de modifier les plaidoyers présentés devant un tribunal.

**13. Règle 38(2)**

Le Comité présume qu'en réalité c'est une «preuve» de décès qui est exigée, peu importe qu'elle soit «adéquate» ou «satisfaisante».

**14. Règle 46**

Cette règle stipule que la Commission ne peut intervenir que lorsqu'une partie intéressée lui en fait la demande, sauf à l'expiration du sursis à l'exécution, où elle peut agir de son propre chef. Cette opinion doit être fondée sur une interprétation particulière des paragraphes 76(2) et (3) de la loi, qui sont libellés en ces termes:

(2) Lorsque la Commission, en statuant sur un appel, ordonne de surseoir à l'exécution de l'ordonnance de renvoi, la personne concernée doit être autorisée à entrer ou à demeurer au Canada aux conditions que fixe la Commission: Celle-ci procédera à une révision de l'affaire chaque fois qu'elle juge opportun de le faire.

(3) Lorsque la Commission a statué sur un appel en ordonnant de surseoir à l'exécution de l'ordonnance de renvoi, elle peut, à tout moment,

a) modifier les conditions imposées en vertu du paragraphe (2) ou en imposer de nouvelles; ou

b) annuler sa décision de surseoir à l'exécution de l'ordonnance de renvoi, et

(i) rejeter l'appel et ordonner que l'ordonnance soit exécutée dès que les circonstances le permettent, ou

(ii) accueillir l'appel et prendre toute autre mesure visée au paragraphe (1).

Bien sûr la règle 46 n'est peut-être pas exhaustive, mais elle ne prévoit pas ailleurs une autre procédure permettant à la Commission d'agir autrement que ce qui y est expressément décrit. Ce point peut-il être clarifié pour le Comité?

**15. Règle 47**

Les articles 84 et 85 de la loi ne précisent pas de quel genre d'appel il s'agit quand la Cour fédérale autorise les parties à interjeter appel. Le règlement n'indique pas clairement si ce tribunal doit absolument ordonner la réouverture d'une décision de la Commission faisant l'objet d'un appel, par exemple en annulant cette décision pour la remplacer par une autre. Il ne semble pas que la procédure d'appel *de novo* soit permise. Le Comité aimeraient savoir ce qui se passe lorsqu'on interjette appel devant la Cour fédérale et de quel genre d'appel il s'agit.

Le mot «appel» dans la règle 47 signifie un appel à la Commission. Ni l'article 84 de la loi ni la règle 47 ne couvrent les décisions de la Commission au sujet de

## [Text]

termination under Section 70 of the Act that persons are Convention refugees. The Committee wishes to know whether an appeal against a redetermination will lie outside Section 84 of the Act.

The new Act is an extensive statute and you will appreciate that the Committee may not have grasped its entire import correctly. Consequently, the Committee will value your responses to its initial queries and objections.

Yours sincerely,

G. C. Eglinton

116 Lisgar Street,  
Ottawa K1A 0K1  
August 10, 1978

Mr. G. C. Eglinton,  
Standing Joint Committee of the  
Senate and of the House of Commons  
on Regulations and other Statutory Instruments,  
House of Commons,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A4

Re: SOR/78-311 & SOR/78-355, Immigration  
Appeal Board Rules

Dear Mr. Eglinton:

Thank you for your letter of June 30, which awaited me on my return to Ottawa. I reply to the Committee's queries in the order in which you have posed them.

1. *Rules 9, 12, 20(1).* I regret that the forms prepared by the Board did not accompany the Rules and I attach a set herewith. These forms are not published since they are changed as required and are deliberately kept very simple and non-legalistic. No litigant is deprived of his rights because he has not used the approved form.

2. *Rules 5 and 7.* These rules reflect the difference between service and filing. For example, an appeal to the Board is instituted by service of a notice of appeal on an immigration officer. Filing is the actual deposit of a document with a court or tribunal hence the date of filing is the date when the document is received.

3. *Rules 8(1), (2) and (3).* The Board's power to enlarge the time fixed for instituting an appeal is restricted to appeals filed by permanent residents and returning residents pursuant to section 72(1) of the Act. These persons have qualified rights in Canada. Other appellants (section 72(2)) are "border" visa holders, whose cases should be dealt with quickly, sponsors, who have 30 days to appeal, and the Minister who also has 30 days. It was not felt that the power to enlarge would be necessary or desirable in such cases. The power to abridge is important mainly in respect of a party to an appeal who may be detained by the immigration authorities. This power is only exercised

## [Translation]

demandes de réexamen en vertu de l'article 70 de la loi pour savoir si des personnes ont le statut de réfugiés au sens de la Convention. Le Comité aimerait savoir si un appel d'un réexamen peut exister en dehors de l'appel visé dans l'article 84 de la loi?

La nouvelle loi est de dimensions très vastes et le Comité peut ne pas en avoir saisi toute la portée correctement. En conséquence, il sera heureux de prendre connaissance de vos réponses à ses questions et à ses objections.

Veuillez agréer, Mademoiselle, mes salutations distinguées.

G.C. Eglinton

116, rue Lisgar  
Ottawa K1A 0K1  
Le 10 août 1978

M. G. C. Eglinton  
Comité mixte des règlements et  
autres textes réglementaires  
Chambres des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Objet: DORS/78-311 et DORS/78-355, Règles de la  
Commission d'appel de l'Immigration

Monsieur,

J'ai bien reçu votre lettre du 30 juin dernier qui m'attendait à mon retour à Ottawa et je vais répondre aux questions du Comité dans l'ordre où elles m'ont été posées.

1. *Règles 9, 12, 20(1).* Je regrette que les formulaires préparés par la Commission n'aient pas accompagné les règles et je vous en fais parvenir une série. Ils ne sont pas publiés, car ils sont modifiés au fur et à mesure des besoins et sont intentionnellement très simples et sans caractère juridique. Personne n'est privé de ses droits parce que le formulaire approuvé n'a pas été utilisé.

2. *Règles 5 et 7.* Ces règles traduisent la différence qui existe entre la signification et le dépôt. Par exemple, un appel est interjeté auprès de la Commission par la signification d'un avis d'appel à un agent d'immigration. Le dépôt consiste en la présentation effective d'un document au tribunal, la date de dépôt étant celle de sa réception.

3. *Règles 8(1), (2) et (3).* Conformément aux dispositions de l'article 72(1) de la loi, le pouvoir qu'a la Commission de proroger le délai imparti pour interjeter appel est limité aux litiges qui sont soumis par des résidents permanents et des titulaires de permis de retour, ces personnes ayant des droits reconnus au Canada. Les autres appellants (selon l'article 72(2)) sont des titulaires de visas délivrés à la «frontière», dont les cas doivent être traités très rapidement, des répondants qui ont trente jours pour interjeter appel, et le Ministre qui a aussi trente jours pour agir. Il n'a pas semblé que le pouvoir de proroger soit nécessaire ni même souhaitable dans ces

## [Texte]

on consent of both parties to an appeal, or on motion by one party (which is heard: Rules 41-44).

4. *Rules 10(a), 14(a) and 18(a).* The discrepancy respecting service of the record is inadvertant. I do not anticipate any practical difficulty and Rule 14(a) can be amended to read "parties and their counsel" when and if a more important amendment becomes necessary.

5. *Rule 11(d).* While I appreciate the Committee's point, it was felt unnecessary to refer in the Rule to the basis on which the removal order is made, since this is in the Act (s.31(2)) and in practice the order itself sets out the basis on which it is made—indeed if it does not it may be set aside as defective. The Rule makes specific reference to "reasons" since these are not by any means always given, but if they are they must be part of the record.

6. *Rule 19(1).* Since the requirement to give reasons is in the Act (s. 79(1)) it was felt that it would be redundant to refer to them in this Rule. Furthermore, Rule 19(1)(c) refers to "all evidence in support of the refusal of the application for landing."

7. *Rule 20(1).* A person detained by the immigration authorities will in fact be able to effect personal service on an immigration officer. My understanding is that in practice a person detained is advised of his right to apply to the Board for release (if, of course, he comes under the Board's jurisdiction) and if he applies for release he can effect personal service at that point. Furthermore, the Act contains elaborate provisions for constant review of the cases of persons under detention so that personal access to an immigration official is reasonably available to them.

8. *Rule 23(1).* The significant factor in dealing with an application for release is speed. No provision is made for a rejoinder by the applicant, although if the Board received one it would consider it. In general, however, if the Board were unable to release on the basis of the written submissions (without a rejoinder) it would either hear the appeal (see the provisions for abridging notice, paragraph 3, *supra*), or order an oral hearing of the application for release pursuant to Rule 23(2).

9. *Rules 31(2) and 44.* The basic rule relating to hearing of *appeals* is Rule 31(2), that is, a party may call witnesses (or testify himself) in which case the usual procedure of examination, cross-examination, and reexamination prevails. Rule 44 refers to *motions* where, unless the Board otherwise directs, there is no *viva voce* testimony. Rule 31(2) reads "subject to Rule 44" for the sake of clarity since the parties to a motion are parties to an appeal.

## [Traduction]

cas-là. Le pouvoir de réduire un délai à une certaine importance surtout lorsqu'une partie à un appel est détenue par les responsables de l'immigration. Il n'est exercé qu'avec le consentement des deux parties à l'appel ou par voie de requête présentée par une des parties (voir règles 41-44).

4. *Règles 10(a), 14(a) et 18(a).* Les divergences relatives à la signification du dossier sont fortuites. Je ne prévois pas qu'il en résulte de difficultés réelles, toutefois, la règle 14 a) pourrait être modifiée et porter «aux parties et à leur conseil» si jamais une modification plus importante se révélait nécessaire.

5. *Règle 11 (d).* Je comprends le point de vue du Comité, mais il semble inutile de faire à nouveau référence dans la règle aux motifs sur lesquels se fonde l'ordonnance de renvoi, puisqu'ils se trouvent dans la loi, article 31(2), et que, dans la réalité, l'ordonnance elle-même les expose; sinon, elle peut être annulée pour vice de forme. La règle en fait bien mention, car ils ne sont pas toujours fournis, mais lorsqu'ils le sont, ils doivent faire partie du dossier.

6. *Règle 19(1).* Puisque la Loi même exige qu'on fournit des motifs (article 79(1)), il semble qu'il serait superflu de le répéter dans cette règle. En outre, la règle 19(1)c dit: «toute la preuve à l'appui du rejet de la demande de droit d'établissement».

7. *Règle 20(1).* Une personne détenue par les responsables de l'immigration pourra procéder personnellement à une signification à un agent d'immigration. Je crois comprendre que dans les faits une personne détenue est informée de son droit de demander sa mise en liberté à la Commission (si évidemment le cas en relève); et si elle s'en prévaut, elle peut alors procéder personnellement. En outre, la loi contient des dispositions très détaillées prévoyant l'examen permanent des cas de personnes détenues afin qu'elles puissent, dans la mesure du possible, entrer personnellement en contact avec un agent d'immigration.

8. *Règle 23(1).* Le facteur déterminant lorsqu'on traite d'une demande de mise en liberté est la rapidité. Aucune disposition ne prévoit de réplique de la part du demandeur; toutefois si la Commission en recevait une, elle en tiendrait compte. En règle générale cependant, si la Commission n'est pas en mesure d'accorder la mise en liberté sur la base des demandes écrites (sans réplique), elle entend l'appel (voir les dispositions relatives à l'avis de réduction de délai, alinéa 3, *ci-dessus*) ou une audition orale de la demande de mise en liberté conformément à la règle 23(2).

9. *Règles 31(2) et 44.* La règle fondamentale en ce qui concerne l'audition des *appels* est la règle 31(2) aux termes de laquelle une partie peut convoquer des témoins (ou témoigner elle-même), auquel cas s'applique le processus habituel d'interrogatoire, de contre-interrogatoire et de réexamen. La règle 44 prévoit que, sauf autorisation contraire de la Commission, aucun témoignage de vive voix ne peut être reçu sur requête. Pour plus de précision, la règle 31(2) contient l'expression «sous réserve de la

[Text]

**10. Rule 31(4).** The question of time of service has proved almost impossible to resolve over past years. Since the Board departs from the practice of conventional courts in itself setting cases down for hearing, it is difficult to provide a time limit—say ten days—for service by one party of affidavits, etc., on the other party. If, at the hearing, it is found that the other party has had insufficient notice, or has been unreasonably surprised, the Board would entertain a motion to adjourn the hearing.

**11. Rules 33(1) and 35(2)(a)(ii).** The “proper amount of conduct money” referred to in Rule 35(2)(a)(ii) is considered to be the conduct money which would be payable in the provincial judicial district in which the witness resides.

Expenses of witnesses referred to in rule 33(1) may be the subject of negotiation between the party and his witness; I understand that the Minister, as a matter of practice, offers a witness (other than his own employees) travelling expenses plus any loss of wages suffered.

**12. Rule 36.** Jurisprudence of the Board and of the Federal Court of Appeal has established that the Minister, at or before the hearing of an appeal, has power to add or amend grounds of a deportation order made pursuant to an inquiry commenced under section 22 of the former Immigration Act. In my view, this jurisprudence will continue to apply to an inquiry commenced under section 20(1)(a) of the new Immigration Act. Similarly, the Minister, at or before the hearing of an appeal, has power to add or amend grounds of refusal of an application which is sponsored. The Rule is designed to insure that the party concerned has adequate notice of the Minister's intention.

**13. Rule 38(2).** Normally “satisfactory proof” would be a death certificate. Some countries, however, may have no provision for this, in which case death would have to be proved in a manner satisfactory to the Board.

**14. Rule 46.** This Rule is designed to force the parties to take action by way of motion if they desire an amendment of the Board's order staying execution. If the Board receives no motion from either party, it may take action of its own volition on the date of expiry of the stay. Normally, if an appellant is subject to a stay of execution for a period of time, and nothing unfavourable is brought to the Board's attention by the Minister this time, the Board would take favourable action in respect of the appellant without requiring either party to appear. If it did not, it would hear the matter on notice to both parties.

**15. Rule 47.** On an appeal from a Board's decision the Federal Court of Appeal may allow the appeal, dismiss it, or send the matter back to the Board for rehearing. It is in

[Translation]

règle 44» puisque les parties à une requête sont aussi parties à l'appel.

**10. Règle 31(4).** La question de la date de signification s'est révélée jusqu'ici pratiquement impossible à résoudre. Puisque la Commission s'éloigne de la pratique adoptée par les tribunaux ordinaires en déterminant elle-même les cas à entendre, il est difficile de prévoir des délais, de dix jours par exemple, pour la signification d'affidavits, etc. par une partie à un autre. Si au moment de l'audition, on constate que l'autre partie n'a pas bénéficié d'un délai suffisant ou qu'elle a été prise de court, la Commission accueillerait une requête demandant l'ajournement de l'audition.

**11. Règles 33(1) et 35(2)a(ii).** Le «montant exact des frais de déplacement» dont il est question à la règle 35(2)a(ii) est celui qui serait exigible dans le district judiciaire provincial dans lequel le témoin réside.

Les frais à propos du témoin dont il est question à la page 33(1) peuvent faire l'objet de négociations entre une partie et son témoin; il me semble que, dans la pratique, le Ministre offre aux témoins (autres que ses propres employés) le paiement de leurs frais de déplacement plus une indemnité couvrant leur manque à gagner.

**12. Règle 36.** Selon la jurisprudence de la Commission et de la Cour d'appel fédéral le Ministre, à l'audition d'un appel ou auparavant, a le pouvoir d'ajouter ou de modifier des motifs à une ordonnance d'expulsion résultant d'une enquête entreprise en vertu de l'article 22 de l'ancienne Loi sur l'immigration. A mon avis, cette règle de jurisprudence continuera de s'appliquer dans le cas d'une enquête entreprise en vertu de l'article 20(1)a) de la nouvelle loi. De même, le Ministre, à l'audition d'un appel ou auparavant, a le pouvoir d'ajouter ou de modifier des motifs de refus d'une demande parrainée. Cette règle vise à s'assurer que la partie concernée sera prévenue suffisamment à l'avance de l'intention du Ministre.

**13. Règle 38(2).** Normalement un certificat de décès constituerait une «preuve satisfaisante». Il se peut toutefois que certains pays n'aient aucune disposition à cet effet, auquel cas le décès devrait être prouvé d'une manière que la Commission estime satisfaisante.

**14. Règle 46.** Cette règle vise à obliger les parties à présenter une requête si elles désirent qu'on modifie l'ordonnance de sursis d'exécution de la Commission. Si la Commission n'en a reçu aucune ni d'une partie ni de l'autre, elle peut prendre de son propre chef des mesures à la date d'expiration du sursis. Normalement, lorsqu'un appellant bénéficie d'un sursis d'exécution, et qu'aucun élément défavorable n'est porté à l'attention de la Commission par le Ministre pendant ce temps la Commission peut agir en faveur de l'appellant sans inviter l'une ou l'autre partie à comparaître. Dans le cas contraire elle entend l'affaire après avoir prévenu les deux parties.

**15. Règle 47.** Lorsqu'il y a appel de la décision de la Commission, la Cour d'appel fédérale peut l'accueillir, le rejeter ou renvoyer l'affaire à la Commission pour qu'elle

## [Texte]

this latter case that the Rule operates: the Board will take no action unless the matter is brought on by one of the parties.

There is no appeal from a decision of the Board on redetermination. The only access to a higher tribunal would presumably be by way of section 18 or section 28 of the Federal Court Act.

I realize that the Board's Rules may appear complex; they are however really a codification of the Board's procedural experience over the past ten years, and we have tried not to bog down in excessive legality.

I will be pleased to discuss the Rules in more detail which the Committee, if desired.

Yours very truly,

Janet V. Scott  
Chairman

• 1215

He was here earlier. Now, Mr. Robinson, I am sure you are also one of our great experts on the subject.

**Mr. Robinson:** Not really, no, but I just wanted to make the comment that Miss Scott, the Chairman of the Immigration Appeal Board, has given us quite a comprehensive answer. I note, in particular, she says in the last paragraph, on page 4, of her letter:

I will be pleased to discuss the Rules in more detail with the Committee, if desired.

I thought maybe our counsel, if he has anything further to say about this, might discuss it with her, then we could have the whole thing dealt with again and it might save us a lot of time. Or, it may be that people like Mr. Brewin at some stage would want to have Miss Scott appear before the Committee.

**Mr. Eglington:** Mr. Robinson, if the Committee wishes to do that, I am sure Miss Scott will be happy to oblige. In almost all cases, I think her answers put to rest the concerns and queries this Committee had about the rules. There are only one or two cases where I think anything else needs to be taken up.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Which ones are the ones you feel should be further pursued?

**Mr. Eglington:** If I were to go through them from the beginning, I think the first answer is satisfactory. The second answer, likewise, with a caveat that there is a danger, of course, that people will not manage to file something in time if the mail system breaks down, because the filing is from receipt and not from mailing. The third point, I think on reflection, deals with a matter of policy, which is not the Committee's concern. The fourth point; action is promised, but I think the tribunal should be told that it should be amended when the

## [Traduction]

la réentende. C'est dans ce dernier cas que la règle s'applique: c'est-à-dire que la Commission ne prend aucune mesure à moins que la question soit soulevée par une ou l'autre des parties.

On ne peut interjeter appel d'une décision de la Commission pour réexamen, et on ne peut saisir un tribunal supérieur d'une affaire qu'en évoquant les articles 18 ou 28 de la Loi sur la Cour fédérale.

Je conviens que les règles de la Commission peuvent sembler compliquées; elles constituent néanmoins une réelle codification des procédures appliquées par la Commission au cours des dix dernières années et nous avons essayé de ne pas pécher par excès de rigueur juridique.

Je me ferai un plaisir d'étudier ces règles plus en détail avec le Comité si ce dernier en manifeste le désir.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Président  
Janet V. Scott

Il était ici. Quant à vous, monsieur Robinson, je suis certain que vous êtes également l'un de nos grands experts en la matière.

**M. Robinson:** Non, pas vraiment, mais je voulais simplement faire remarquer que Mlle Scott, présidente de la Commission d'appel de l'immigration, nous a donné une réponse fort complète. Au dernier paragraphe de la page 4 de sa lettre, elle déclare notamment:

Je me ferai un plaisir d'étudier ces règles plus en détail avec le Comité si ce dernier en manifeste le désir.

S'il y a quoi que ce soit à ajouter à ce propos, peut-être notre conseiller juridique pourrait-il étudier ces questions plus en détail avec elle et nous pourrions parler à nouveau de la chose plus tard, ce qui nous permettrait d'épargner beaucoup de temps. D'autre part, des membres comme M. Brewin voudront peut-être que Mlle Scott comparaisse devant le Comité.

**M. Eglington:** Monsieur Robinson, si c'est là ce que désire le Comité, je suis certain que Mlle Scott sera très heureuse d'accéder à votre demande. Dans presque tous les cas, je pense que ses réponses apaisent les préoccupations que le Comité pouvait nourrir à propos des règles en question. Il n'y a que un ou deux cas sur lesquels il conviendrait peut-être de revenir, à mon avis.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Auxquels pensez-vous?

**M. Eglington:** Permettez-moi de reprendre depuis le début; je pense que la première réponse est satisfaisante. La deuxième aussi, d'ailleurs, sauf que bien sûr, un danger se pose en cas de grève postale, la date du dépôt de l'avis d'appel étant réputée être celle de sa réception et non pas celle de son envoi. Le troisième point traite, je pense, d'une question de politique sur laquelle il n'appartient pas au Comité de se prononcer. En ce qui concerne le quatrième point, on a promis de prendre des mesures mais, à mon avis, il conviendrait de faire valoir au

## [Text]

next amendment comes forward, and not if some important amendment comes forward. The fifth answer is good, in that the Committee's concern, the thing that it was worried about, is always met. On the sixth point, the matter is dealt with by the act, so long as the people administering the regulations bear the act in mind there will be no problem.

Point seven still causes me some disquiet. Miss Scott writes:

...the Act contains elaborate provisions for constant review of the cases of persons under detention so that personal access to an immigration official is reasonably available to them.

The point here was that the person detained had to serve notice on an immigration official. I wonder if reasonable availability of an immigration official on whom to serve the notice is really good enough.

The eighth answer is good. The ninth answer is good. The rules, of course, are quite complicated and I had managed to misconstrue the application of several of them. The tenth point is, again, satisfactory so long as the Committee is willing to trust the Board, and that is probably something on which the Committee might like to take Mr. Brewin's opinion, in that particular matter. The answer itself is fine, so long as the procedure that is outlined is always followed. The eleventh answer is good. The twelfth answer: Miss Scott assumes that the jurisprudence which built up under the old act will carry forward into the new, and I would imagine that the Committee will really have to await any litigation by dissatisfied people under the new act.

The thirteenth point; it is really a matter of drafting. The Committee thought "satisfactory proof" was the wrong phrase to use and clearly it should have read "satisfactory evidence". But it is a small point, and probably not worth pursuing. The fourteenth point, this one is perhaps a little more important because Miss Scott says:

This rule is designed to force the parties to take action by way of motion if they desire an amendment of the Board's order ...

and the act gives the board itself the power to act of its own motion. I wonder if the board should attempt to restrict or better its own power in this way by forcing the parties to take action by way of motion. And the 15th answer is satisfactory as well.

• 1220

**Mr. Robinson:** Well, then, can we assume that our counsel will take up these matter concerned, again, with Miss Scott and report back?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** That seems, to me, simple.

## [Translation]

tribunal que cette règle devrait être modifiée lors de la présentation de la prochaine modification et non pas si jamais une modification plus importante se révèle nécessaire. La cinquième réponse est satisfaisante et elle efface toutes les préoccupations que le Comité pouvait nourrir à ce propos. En ce qui concerne le sixième point, la loi elle-même exige que l'on fournisse des motifs et il n'y aura donc pas de problème tant que ceux qui sont chargés d'appliquer les règlements en tiendront compte.

J'estime que le point 7 donne lieu à quelques inquiétudes. Mlle Scott écrit:

...la loi contient des dispositions très détaillées prévoyant l'examen permanent des cas de personnes détenues afin qu'elles puissent, dans la mesure du possible, entrer personnellement en contact avec un agent d'immigration.

A ce propos, donc, la personne détenue devait donner avis à un agent d'immigration. Je me demande s'il suffit de pouvoir, dans la mesure du possible, entrer personnellement en contact avec un agent d'immigration à qui l'on pourra donner l'avis en question.

Les réponses huit et neuf sont satisfaisantes. Bien sûr, les règles sont très complexes et il se trouve que j'avais mal interprété l'application de plusieurs d'entre elles. La dixième réponse est satisfaisante, dans la mesure où le Comité est prêt à accorder sa confiance à la Commission; peut-être le Comité désire-t-il obtenir l'opinion de M. Brewin à ce propos. La réponse en elle-même est satisfaisante dans la mesure où l'on suivra en permanence la procédure qui y est expliquée. La onzième réponse est satisfaisante. Nous en arrivons à la douzième réponse. Selon Mlle Scott, la jurisprudence établie dans le cadre de l'ancienne loi continuera à s'appliquer dans le cadre de la nouvelle loi et je pense en fait que le Comité devra attendre un cas de litige entre personnes non satisfaites par les dispositions de la nouvelle loi.

Pour le treizième point, il s'agit d'une question de rédaction dans la version anglaise. Le Comité pensait que le terme anglais "proof" ne convenait pas et qu'il fallait plutôt utiliser le terme "evidence". Il s'agit là d'un détail sur lequel il n'est probablement pas nécessaire de revenir. Il importe aussi de noter qu'au quatorzième point, Mlle Scott dit ceci:

Cette règle vise à obliger les parties à présenter une requête si elles désirent qu'on modifie l'ordonnance de sursis d'exécution de la Commission.

De plus, la loi autorise la Commission à prendre des mesures de son propre chef. Je me demande si la Commission devrait tenter de limiter son propre pouvoir en obligeant les parties à présenter une requête. La quinzième réponse est aussi satisfaisante.

**Mr. Robinson:** Poumons-nous donc supposer que notre conseiller en discutera à nouveau avec Mlle Scott et nous fera rapport des résultats?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Cela me semble la façon la plus simple de procéder.

## [Texte]

**Senator Lafond:** Maybe we should inquire before doing so as to what Mr. Brewin's views are since he has been the main proponent of that. If he has no particular desire to have Miss Scott appear before the Committee, fine, proceed that way, but if for some reason he would like to have Miss Scott here then let us have her here and discuss these things verbally.

**Mr. Robinson:** Maybe our counsel could talk to Mr. Brewin in the interim.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes.

Now, next, SOR/77-620, Canadian Cultural Property Export Control List, before the Committee April 20, 1978 and August 3, 1978, and here we have considerable correspondence: a letter from Mr. Eglinton May 1, 1978 to Mr. Fortier, and a letter of June 9 in reply from Mr. Juneau, and then a letter of September 21 from Mr. Eglinton to Mr. Juneau, and a letter of the same date from Mr. Eglinton to Mr. Ross with an enclosure, and then a letter of October 11 from Mr. Eglinton to Mr. Juneau, and a letter of October 30 from Miss Van Raalte to Mr. Eglinton with an enclosure, and then of course an enormous volume of material, *Cultural Property Export Guide*. Now, should we print these letters and if so should we print also that *Cultural Property Export Guide* or what?

**Senator Lafond:** Mr. Chairman, we should probably print the letters and not the guide but in doing so we should also include in that list that note from Mr. Eglinton dated October 5 on which he reports on the telephone conversation which fits in between two letters.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, I omitted to note that. I am sorry. Thank you, Senator Lafond.

**Mr. Robinson:** I think Mr. Eglinton may want to explain that note further, too.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, I called that an enclosure I think and it was not, I am sorry.

We should print the document, as Senator Lafond suggested.

May 1, 1978

Monsieur André Fortier,  
Under Secretary of State,  
Room 2008,  
66 Slater Street,  
Ottawa,  
K1A 0M5

Re: SOR/77-620, Canadian Cultural Property Export Control List

Dear Monsieur Fortier:

The above regulation was before the Committee on Thursday, 20th ultimo when several matters arising from it were considered as requiring some further consideration. Those matters were as follows:

1. Group I—Section 2

## [Traduction]

**Le sénateur Lafond:** Nous devrions peut-être tout d'abord demander son opinion à M. Brewin, étant donné que c'est lui qui a lancé l'idée. S'il ne souhaite pas inviter Mlle Scott à comparaître devant le comité, très bien, autrement, nous discuterons de cette question avec elle.

**M. Robinson:** Notre conseiller pourrait peut-être en parler entre-temps à M. Brewin.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui.

Nous passons maintenant au Règlement DORS/77-620, Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée, dont le comité a discuté le 20 avril 1978 et le 3 août 1978. Nous avons ici plusieurs lettres: une lettre du 1<sup>er</sup> mai 1978 de M. Eglinton à M. Fortier, une réponse du 9 juin de M. Juneau, puis une lettre du 21 septembre de M. Eglinton à M. Juneau, une lettre de la même date de M. Eglinton à M. Ross avec document annexé, ensuite une lettre du 11 octobre de M. Eglinton à M. Juneau et une lettre du 30 octobre de Mlle Van Raalte à M. Eglinton avec document annexé, et, bien entendu, ensuite, un énorme volume intitulé Guide de l'exportation des biens culturels. Allons-nous annexer ces lettres ainsi que le Guide?

**Le sénateur Lafond:** Les lettres oui, mais pas le Guide. Nous devrions aussi inclure la note de M. Eglinton du 5 octobre faisant état de la conversation téléphonique.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, je l'avais oublié. Excusez-moi. Merci, sénateur Lafond.

**M. Robinson:** Je crois que M. Eglinton veut ajouter certaines observations à cette note.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, j'ai dit qu'il s'agissait d'un document, mais je vois que ce n'est pas le cas. Excusez-moi.

Nous devrions annexer cette note comme l'a proposé le sénateur Lafond.

Le 1<sup>er</sup> mai 1978

Monsieur André Fortier  
Sous-sécrétaire d'État  
Salle 2008  
66 rue Slater  
Ottawa  
K1A 0M5

Objet: DORS/77-620, Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée . . .

Monsieur,

Le règlement susmentionné a fait l'objet de discussions en comité le jeudi 20 du mois dernier et il s'est avéré que plusieurs questions nécessitent des éclaircissements supplémentaires. Ces questions portent sur les domaines suivants:

1. Groupe I—Article 2

**[Text]**

The only relevant enabling provisions here appeared to be paragraphs (a) and (f) of section 3(2) of the Act. Paragraph (f) is clearly inapplicable since any money amounts mentioned in section 2 are below \$3,000. Paragraph (a) refers to objects that are of archaeological, prehistorical, historical, artistic or scientific interest. Section 2 refers to an interest "for educational or display purposes" which is not referable to paragraph (a). No doubt all the items in section 2 are of scientific interest. It struck the Committee as curious that educational and display purposes have been introduced and used in juxtaposition with a scientific purpose when the Act speaks of scientific interest.

**[Translation]**

Le seul pouvoir habilitant pertinent semble être les alinéas (a) et (f) paragraphe 3(2) de la Loi. L'alinéa (f) ne peut absolument pas s'appliquer vu que les sommes visées à l'article 2 sont inférieures à \$3,000. L'alinéa (a) a trait aux objets qui présentent un intérêt archéologique, préhistorique, historique ou artistique ou scientifique. L'article 2 porte sur les objets qui présentent un intérêt «éducatif ou qui sont dignes d'être exposés» dont il n'est pas question à l'alinéa (a). Il va sans dire que toutes les rubriques figurant à l'article 2 présentent un intérêt scientifique. Le Comité a trouvé bizarre que les objets présentant un intérêt éducatif, ou dignes d'être exposés ont été rajoutés et utilisés en juxtaposition aux objets qui présentent un intérêt scientifique alors que la Loi parle d'intérêt scientifique.

**2. Groupe I—Section 3**

The comment made on Group I—Section 2 applies equally to this Section.

**3. Group II—Section 2(c), 2(d) and 2(e)**

Will these provisions, though clearly *intra vires* Section 3(2) of the Act, not create a barrier to the recovery by the countries in the areas mentioned of objects of ethnographic art or ethnography of their aboriginal peoples? If such a barrier will be created, is this result intentional? Is it clear which peoples are aboriginal to Melanesia, Polynesia, Micronesia and Africa south of the Zambezi?

**4. Group V—Section 3**

The Committee wondered if the opening words, as a matter of drafting, should not read: "An object of fine art . . .", as in Section 2.

**5. Group V & VII—the "NOTE"**

The Committee wishes the status of these Notes to be clarified. The matter contained in the Note to Group V might be considered appropriate to the definition of "print" in Section 1 (should this not be "original print"—Section 3(2)(e) of the Act?) In the case of the Notes to Group VII the wording might indicate that they are something less than a law. "Considered to be" is especially vague. It seemed to the Committee that if the items listed in Note 1 to Section 2 are to be as a matter of law "manuscript, record or document" the definition should say so. As at present advised, however, the items mentioned in the Note do not appear to the Committee to bear any resemblance to the definition given in Section 1 of Group VII. Moreover, the relationship of paper money and treasury notes to the words of Section 3(2)(d) of the Act may be arguable, although a true bank note would presumably be a document. Are the Notes, then, to be considered as part of the regulation that is the List registered as SOR/77-620, or are they akin to Interpretation Bulletins on the Income Tax Act, or are they of some other status again?

**2. Groupe I—Article 3**

Les commentaires à propos du Groupe 1—article 2 s'appliquent également à cet article.

**3. Groupe II—Paragraphes 2(c) 2(d) et 2(e)**

Ces dispositions, bien que clairement *intra vires* (paragraphe 3(2) de la Loi) n'empêcheront-elles par les pays situés dans les régions mentionnées de récupérer les objets d'art ethnographiques ou objets ethnographiques ayant appartenu à leur population aborigène? Si tel est le cas, est-ce volontaire? A-t-on défini clairement les aborigènes en Mélanésie, en Polynésie, en Micronésie et en Afrique au sud du Zambèze?

**4. Groupe V—Article 3**

Le Comité se pose la question de savoir si dans la formulation les premiers mots de la version anglaise ne devraient pas être: «An object of fine art . . .», comme c'est le cas à l'article 2.

**5. Groupes V & VII—Les «REMARQUES»**

Le Comité souhaite que l'on clarifie le statut de ces Remarques. Les questions qui sont soulevées dans les Remarques du Groupe V pourraient être considérées comme se rapportant à la définition d'*«estampe»* à l'article 1 (ne devrait-il pas s'agir d'*«estampe originale»*—alinéa 3(2)e de la Loi?). Pour ce qui est des Remarques du Groupe VII, leur formulation tendrait à indiquer qu'elles n'établissent pas la loi comme telle. En effet «Considéré comme» est une formulation particulièrement vague. Il a semblé au Comité que si les articles repris dans les Remarques n° 1 à l'article 2 doivent avoir force exécutoire «un manuscrit, une pièce d'archive ou un document» devraient figurer dans la définition. Toutefois apparemment dans leur forme actuelle, les articles dont il est fait mention dans les Remarques ne ressemblent pas à la définition donnée à l'article 1 du Groupe VII. De plus, le rapport qui se fait entre les bons du Trésor et les billets de banque à l'alinéa 3(2)d de la Loi est contestable, bien qu'un billet de banque authentique serait probablement considéré comme un document. Les Remarques doivent-elles donc être considérées comme faisant partie du règlement constitué par la Nomenclature faisant l'objet du DORS/77-620, ou sont-elles à rapprocher des bulletins

## [Texte]

I shall be glad if you will kindly let me have your response to these several points for consideration by the Committee.

Yours sincerely

G. C. Eglington

Ottawa, June 9, 1978

Mr. G. C. Eglington,  
Standing Joint Committee of the Senate  
and House of Commons on Regulations  
and other Statutory Instruments,  
c/o The Senate,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A4

Re: SOR/77-620, Canadian Cultural Property Export Control List

Dear Mr. Eglington:

I have received your letter of May 1st concerning the Canadian Cultural Property Export Control List which you addressed to my predecessor and I am now in a position to respond to the points you have raised. For your convenience, I will deal with them in the order you followed in your letter.

Group I—Section 2 and Section 3: The enabling provision for these two section is, of course, paragraph 3(2)(a). You have pointed out the seemingly contradictory use of the word "scientific" in this paragraph and in section 2 of the Control List. The use of the word in the context of education and display in the Control List is in the interest of the applicant as the effect is more restrictive than the use of the word in isolation in the Act. People make lamps and ashtrays out of fossils, and sculpture and decorative carvings out of minerals. Reminding the potential applicant that the original, found condition of the mineral or fossil is of importance here (because suitable for educational or display purposes as a specimen) is of help to the applicant who otherwise might needlessly apply for an export permit.

Group II—Subsection 2(c), (d) and (e): There is no intention in these subsection of subverting Canada's demonstrated concern of respecting the heritage of other nations. We have just acceded to the Unesco Convention on the means of Prohibiting and Preventing the Illicit Import, Export and Transfer of Ownership of Cultural Property under Section 31 of the Act. Thus I would like to point out that an object falling within these subsections will have to fulfill the residence requirement under the 35 year rule (see subsection 6(a) of the Act). If the object has not been in Canada for a period in excess of 35 years the export permit is issued forthwith. In any case, even if an Export Examiner refused a permit for an object meeting the 35 year residence requirement claimed by a negotiating country at some future date, the Review Board would be in a position to take a broader view. In such a case it could follow the example of the British Reviewing Committee

## [Traduction]

d'interprétation de la Loi de l'impôt sur le revenu ou d'une autre forme de statut?

Je vous saurai gré de bien vouloir répondre à ces questions qui seront prises en considération par le Comité.

Je vous prie de recevoir, Monsieur, l'assurance de ma parfaite considération.

G.C. Eglington

Ottawa, le 9 juin 1978

M. G. C. Eglington  
Comité mixte permanent du Sénat  
et de la Chambre des communes  
sur les règlements et autres  
textes réglementaires  
a/s Le Sénat  
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/77-620, Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée

Monsieur,

J'ai bien reçu votre lettre du 1<sup>er</sup> mai, portant sur la nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée, que vous avez adressée à mon prédecesseur, et je suis maintenant en mesure de répondre aux questions que vous y aviez soulevées. Pour votre convenance, je suivrai l'ordre que vous avez adopté dans votre lettre.

Groupe I—Articles 2 et 3: Le pouvoir habilitant pour ces deux articles est bien entendu l'alinéa 3(2)a). Vous avez relevé l'utilisation apparemment contradictoire du terme «scientifique» dans ce paragraphe ainsi qu'à l'article 2 de la Nomenclature. L'utilisation du mot dans un contexte présentant un intérêt «scientifique ou éducatif» va dans l'intérêt du demandeur car le sens convié par l'expression est plus restrictif que celui des mots pris isolément dans la Loi. En effet, on fabrique des lampes ou des cendriers en utilisant des objets fossiles et des sculptures et des gravures décoratives faites de minéraux. Rappeler au demandeur éventuel que l'original est important dans ce cas (car il peut servir de spécimen destiné à être exposé à des fins pédagogiques) peut lui éviter de présenter une demande de licence d'exportation inutile.

Groupe II—Paragraphes 2(c), (d) et (e): Ces paragraphes n'ont pas pour objet d'aller à l'encontre des intérêts que manifeste le Canada pour ce qui est du patrimoine d'autres peuples. Nous ne faisons que respecter la convention de l'UNESCO portant sur les moyens d'empêcher et de prévenir l'importation, l'exportation et le transfert illicites de propriété et de biens culturels, par l'article 31 de la loi. En conséquence, je voudrais faire remarquer qu'un objet qui tombe sous l'application de ces paragraphes devra remplir les conditions de résidence requises, soit la règle des 35 ans (voir paragraphe 6(a) de la loi). Si l'objet n'est pas au Canada depuis plus de 35 ans la licence d'exportation est délivrée séance tenante. En tout cas, même si un expert-vérificateur refuse que soit délivrée une licence pour un objet satisfaisant aux 35 années de résidence et qui est réclamé par un pays partie aux négociations à une date ultérieure, la Commission de révision pourra dans ce cas

## [Text]

on the Export of Works of Art which has adopted a benign view of the repatriation programme being carried out by Canadian collecting institutions and public authorities in the United Kingdom. No barrier has been created and there is no intention to do so. Lastly, with regard to this Group, in so far as the professionals consulted from the specialized communities concerned with ethnographic art and ethnography (curators, dealers and collectors), the geographic confines and the significance of "aboriginal" and clear for the purposes of the Control List.

Group V—Section 3: I agree that as a matter of drafting the opening words should read "An object of fine art" but I hope you will agree that the use in English of "Object of fine art" in this case has no legal consequence. I would point out too that the drafting error does not appear in the French version which consistently refers to "Un object d'art fabriqué . . .".

Group V—the Note: The purpose of the Note is to help the potential applicant by further narrowing the conditions under which an export permit is required in the case of prints. Prior to 1880, the concept of an "original" print had not been enunciated. For prints made subsequent to that date, the note explains to the applicant that he only needs a permit for an "original" print as defined therein in the accepted parlance of the curator, dealer or collector of today; i.e., one in which the artist has had direct control of the print making process. The Note is intended to help the applicant know when, in this case, an application is not necessary. From the above explanation, it will be clear why the word "original" should not appear in the definition of "print" in section 1 of this Group.

Group VII—the Note: Again, the purpose of the Notes in this Group under "Textual Material" and elsewhere in this Group are to help the applicant. As two distinct professions are involved, archivists and librarians, whose collecting mandates overlap, an effort has been made to guide the applicant as much as possible. The intent is to be explanatory, not regulatory. Thus the Notes, although not a part of the Regulations as such, have an explanatory intent to assist the specialized publics who use this Group.

I hope these comments will be of interest and help to the Committee.

Yours sincerely,

Pierre Juneau

## [Translation]

adopter une attitude plus souple. Dans un pareil cas, elle pourrait suivre l'exemple du British Reviewing Committee on the Export of Works of Art qui favorise faiblement le programme de rapatriement par des institutions canadiennes de collection et par des autorités publiques du Royaume-Uni. Aucun obstacle n'a été dressé et ne le sera. En dernier lieu, en ce qui concerne ce groupe, les professionnels dont on a demandé l'opinion et qui sont spécialisés dans le domaine de l'art ethnographique et de l'ethnographie (curateurs, collectionneurs et vendeurs) considèrent les données géographiques et la signification de «aborigène» comme claires aux fins de la Nomenclature.

Groupe V—Article 3: Je conviens que la version anglaise de cet article devrait commencer par la formulation appropriée «An object of fine art» mais j'espère que vous admettrez que l'expression «Objects of fine art» est dans ce cas sans conséquence juridique. Je voudrais également faire remarquer que l'erreur de formulation n'apparaît pas dans la version française où l'on parle partout d'un objet d'art fabriqué».

Groupe V—les remarques: L'objet de ces Remarques est d'aider le requérant éventuel en lui précisant les circonstances dans lesquelles il doit obtenir une licence d'exportation pour des estampes. Avant 1880, le concept d'estampe originale n'avait pas été formulé. Pour ce qui est des estampes faites après cette date, les Remarques expliquent que le requérant n'a besoin de se procurer une licence que pour des «estampes originales» telle que l'expression est définie et dans le sens général où en parlent aujourd'hui les curateurs, les vendeurs ou les collectionneurs; par exemple; une estampe pour laquelle l'artiste a eu un contrôle direct sur le procédé d'impression. Les Remarques ont pour objet d'aider le requérant à savoir si dans son cas il doit faire une demande ou non. Des explications données ci-dessus, il découlera clairement que le mot «original» n'a pas à figurer dans la définition du mot «estampe» à l'article 1 de ce groupe.

Groupe VII—les Remarques: De nouveau, ces Remarques, rubrique «Document textuel» ainsi qu'ailleurs dans le groupe ont pour objet d'aider le requérant. Puisqu'il y a deux professions différentes en cause, d'une part les archivistes et les bibliothécaires dont les attributions pour ce qui est des collections se chevauchent, on s'est efforcé d'orienter les requérants autant qu'il a été possible. Il faut y voir une explication et non pas un règlement. En conséquence, les Remarques, bien qu'elles ne fassent pas partie du règlement, ont pour objet d'expliquer et d'aider le public spécialisé qui a recours à ce groupe.

J'espère que ces explications seront utiles au Comité et qu'elles l'aideront dans ses travaux.

Je vous prie de recevoir, Monsieur, l'assurance de ma parfaite considération.

Pierre Juneau

## [Texte]

The Honourable Pierre Juneau,  
Under Secretary of State,  
66 Slater Street,  
Ottawa, Ontario K1A 0M5

Re: SOR/77-620, Canadian Cultural Property Export Control List

Dear Mr. Juneau:

Thank you for your letter of 9th June last, which the Committee considered on 3rd ultimo.

The Committee was grateful for the explanations of Groups, I, II and V (Section 3), which it accepted as disposing of its concerns. The Committee was not, however, altogether certain about the status of the "Notes" to Groups V and VII despite your helpful explanation of their purposes and usefulness. It appeared to the Committee that the Note to Group V was intended to be part of the Regulations, while that the Group VII was in substance explanatory only.

Since several instances of the use of "Notes" has been noticed of recent months, the Committee decided to consider further this new practice of introducing "Notes" into regulations and to take the practice up with the Legal Advisers to the Privy Council Office, who have a general control over and responsibility for the drafting of regulations. In the meantime, the Committee reserves its position on the "Notes" as they appear in the Canadian Cultural Property Export Control List.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

September 21, 1978

A. S. Ross, Esq.,  
Legal Adviser,  
Privy Council Office,  
OTTAWA, Ontario.

Re: SOR/77-620, Canadian Cultural Property Export Control List

Dear Mr. Ross:

The above regulation was before the Committee on 20th April and 3rd August 1978. On the latter occasion, the Committee considered a letter from the Hon. Pierre Juneau, Under Secretary of State, which, it was decided, cleared up all the Committee's reservations about the Control List with the exception of the use of "Notes" to Groups V and VII of the List. I have attached a copy of Mr. Juneau's letter for your information.

The Committee was not certain about the status of "Notes" in regulations, or about the status of the Notes to Groups V and VII of the particular Control List under reference. It appeared to the Committee, from Mr. Juneau's letter, that the Note to Group V was intended to be part of the regulation, while that to Group VII was in substance explanatory only.

## [Traduction]

September 21, 1978

L'honorable Pierre Juneau  
Sous-secrétaire d'État  
66, rue Slater  
Ottawa (Ontario) K1A 0M5

Objet: DORS/77-620. Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée

Monsieur,

Je vous remercie pour votre lettre du 9 juin, que le Comité a examinée le 3 août.

Il vous remercie des explications concernant les groupes I, II et V (article 3) qui, selon lui suppriment les réserves qu'il avait à ce sujet. Il n'a cependant pas été convaincu du statut des groupes V et VII, malgré votre explication fort intéressante quant à leur objectif et à leur utilité. Le Comité estime que la Remarque concernant le groupe V était censée faire partie du Règlement, alors que celle qui a trait au groupe VII n'était essentiellement qu'une explication.

Le Comité a constaté qu'il y a eu ces derniers mois plusieurs utilisations de «Remarques» et il a donc décidé d'examiner de plus près cette nouvelle habitude, et de la soumettre à l'attention des conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé, lesquels exercent un contrôle général sur la rédaction du Règlement et en sont responsables. Entretemps, le Comité réserve son opinion quant aux «Remarques» figurant dans la nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le 21 septembre 1978

Monsieur A. S. Ross  
Conseiller juridique  
Bureau du Conseil privé  
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/77-620. Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée

Monsieur,

Le Comité a étudié le Règlement susmentionné le 20 avril et le 3 août 1978. Ce jour-là, il a examiné une lettre de l'honorable Pierre Juneau, sous-secrétaire d'État, et a décidé qu'elle supprimait toutes les réserves qu'il avait soulevées au sujet de la nomenclature, à l'exception de l'utilisation des «Remarques» ajoutées après les groupes V et VII de cette dernière. Pour votre information, je vous adresse une copie de la lettre de M. Juneau.

Le Comité n'a pas pu définir le statut des «Remarques» figurant dans le Règlement, ni celui des Remarques concernant les groupes V et VII de la nomenclature en question. D'après la lettre de M. Juneau, le Comité a pensé que les Remarques faites à propos du groupe V étaient censées faire

[Text]

The practice of inserting "Notes" in regulations is apparently new and few instances of it have yet been seen. The Committee decided to investigate the practice and, as a first step, instructed me to enquire of you as to why the "Note" practice has arisen and as to the status of the "Notes" that have been included in regulations. This may be a matter which you would prefer to discuss telephonically in the first instance.

With kind regards,  
Yours sincerely,

Enclosure

G. C. Eglinton.

**SOR/77-620, Canadian Cultural Property Export Control List**

In reply to my letter of 21st September 1978 to Mr. Ross, Colonel England, one of the Legal Advisers to the Privy Council Office, telephoned me stating:

1. The Legal Advisers to the Privy Council Office disapprove of the insertion of "Notes" in regulations and consider them to be of no legal effect.

2. In the case of Groups V and VII in the Canadian Cultural Property Export Control List, the Department of the Secretary of State insisted on the insertion of the Notes over the determined resistance of the assigned Legal Adviser to the Privy Council Office, who did secure the elimination of pages of Notes to other groups in the Control List.

G. C. Eglinton  
5th October 1978

October 11, 1978

The Honourable Pierre Juneau,  
Under Secretary of State,  
66 Slater Street,  
Ottawa, Ontario K1A 0M5

Re: SOR/77-620, Canadian Cultural Property Export Control List

Dear Mr. Juneau:

On 21st ultimo I wrote concerning the "Notes" to Groups V and VII of the above List. I have since had conversations with Colonel England of the Privy Council Office on the drafting of the List. I have also learned that there is an Explanatory Manual in use in conjunction with the List. The Manual undoubtedly makes everything much clearer and I am sure the Committee will value a copy for use in its further consideration of the use of "Notes" in the List and in statutory instruments generally.

## [Translation]

partie du Règlement, alors que celles qui concernent le groupe VII n'y étaient qu'à titre explicatif.

L'insertion de «Remarques» dans des règlements est nouvelle, semble-t-il, et rare jusqu'à présent. Le Comité a décidé d'examiner la question, c'est pourquoi il m'a chargé de vous demander pour quelle raison on a commencé à insérer ces remarques, et quel est le statut de celles qui ont été incluses dans ce règlement. Il vous serait peut-être préférable de m'en parler d'abord par téléphone.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

## Pièces jointes

G. C. Eglinton

**DORS/77-620, Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée**

En réponse à ma lettre du 21 septembre 1978 à M. Ross, le colonel England, un des conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé, m'a fait savoir par téléphone ce qui suit:

1. Les conseillers juridiques du Bureau du Conseil privé n'approuvent pas l'insertion des «Remarques» dans le Règlement et considèrent qu'elles n'ont aucune portée juridique.

2. A propos des groupes V et VII de la nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée, le ministère du Secrétariat d'État a insisté pour que les Remarques soient insérées dans le Règlement, malgré l'avis contraire du conseiller juridique du Bureau du Conseil privé, qui a pu supprimer les pages de remarques concernant d'autres groupes de la nomenclature.

Le 5 octobre 1978  
G. C. Eglinton

Le 11 octobre 1978

L'honorable Pierre Juneau  
Sous-secrétaire d'État  
66, rue Slater  
Ottawa (Ontario) K1A 0M5

Objet: DORS/77-620, Nomenclature des biens culturels canadiens à exportation contrôlée

Monsieur,

Le 21 septembre dernier, je vous ai écrit au sujet des «Remarques» concernant les groupes V et VII de la nomenclature susmentionnée. J'ai eu depuis des entretiens avec le colonel England, du Bureau du Conseil privé, au sujet de l'établissement de cette liste. J'ai appris aussi qu'il existait un guide pour faciliter son utilisation. Il éclaircirait sûrement toutes les questions douteuses et je sais que le Comité serait heureux d'en avoir un exemplaire pour son examen ultérieur de l'utilité des «Remarques» dans la nomenclature et dans les textes réglementaires en général.

## [Texte]

I trust that you will be able to make a copy of the Manual available. Should it be too bulky to send by post, I shall be happy to pick it up to take to the Committee's meeting.

Yours sincerely,

G. C. Eglinton

Room 13E1, 13th Floor  
15 Eddy Street  
Hull, Québec  
K1A 0M5  
October 30, 1978

Mr. G. C. Eglinton  
Standing Joint Committee  
of the Senate and of the House of Commons on  
Regulations and other Statutory Instruments  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario K1A 0A4

Dear Mr. Eglinton:

Further to your letter of October 11, 1978, addressed to the Under Secretary of State, I am forwarding the information you requested concerning the Cultural Property Export and Import Act.

You will find enclosed the "Cultural Property Export Guide" and the "Introduction to the Cultural Property Export and Import Act".

I hope these will be of use to you in your deliberations.

Yours sincerely,

Sharon Van Raalte  
Programme Administrator  
Movable Cultural Property

**Mr. Eglinton:** This whole point, Mr. Chairman, concerned the novel practice of including notes to sections in regulations and the point was raised as to whether the notes were part of the regulations and legally enforceable or whether they were explanatory material only and, for instance, in the next item on the agenda, Sealing Ships Construction, there is another note and the reply that you see from the department indicates that it is purely explanatory to alert people to the fact that they can go somewhere for help. But in this case the notes themselves appeared to be of substantive effect and especially the note to group 5 in the control list and both sets of notes, the notes of group 5 and group 7, contain statements which might very well be in the regulatory part itself. Now, Mr. Juneau in his letter said that the notes were merely explanatory, but he went on to explain their effect in such a way in relation to group 5 to make it seem that in fact they were part of the regulations. Of course, he says of group 5 of the notes on page 2 of his letter of June 9:

## [Traduction]

Je vous saurais gré de mettre un exemplaire de ce manuel à notre disposition, et s'il était trop volumineux pour être envoyé par la poste, je serais heureux de venir le chercher pour le remettre au Comité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglinton

Pièce 13E1, 13<sup>e</sup> étage  
15, rue Eddy  
Hull (Québec)  
K1A 0M5  
le 30 octobre 1978

Monsieur G. C. Eglinton  
Comité mixte permanent  
des règlements et autres textes réglementaires  
a/s Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Monsieur,

Suite à votre lettre du 11 octobre 1978 adressée au Secrétaire d'État, je vous envoie les renseignements que vous m'avez demandés au sujet de la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels.

Vous trouverez ci-joint le «Guide de l'exportation des biens culturels» et «l'Introduction à la Loi sur l'exportation et l'importation de biens culturels».

J'espère que ces documents pourront être utiles dans le cadre de vos délibérations.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

L'administratrice  
des biens culturels mobiliers  
Sharon Van Raalte

**M. Eglinton:** Toute cette affaire, monsieur le président, concerne la nouvelle habitude que l'on a d'ajouter des remarques aux articles des règlements. On s'est demandé si ces remarques faisaient partie des règlements et avaient force de loi, ou s'il s'agissait uniquement de notes explicatives. Par exemple, pour ce qui est du règlement concernant la construction des phoquiers, le ministère explique que cette remarque vise uniquement à avertir les gens qu'ils peuvent obtenir des conseils pratiques et de l'aide. Toutefois, dans le cas qui nous occupe, les remarques semblaient ajouter au règlement en soi, surtout celles des groupes 5 et 7. M. Juneau répond qu'il s'agit simplement de notes explicatives, mais sa réponse au sujet du groupe 5 nous porte à croire qu'elles font, en fait, partie du règlement. Voici ce qu'il dit à la page 2 de sa lettre du 9 juin au sujet des remarques du groupe 5:

## [Text]

The purpose of the Note is to help the potential applicant by further narrowing the conditions under which an export permit is required in the case of prints.

Narrowing the conditions under which an export permit is required in the case of prints is a substantive rule. It is also note worthy that the notes, which appear in the manual and which were incuded in the material for today, the notes to group V and VII are different from the notes that are printed in the regulations, which makes it seem again, that what is in the regulation is not explanatory but is meant to be legal. I very much fear that whatever the department may say in its correspondence to the Committee, the people who apply the regulations will take the printing in the regulation of the note as a rule which is to be used. Certainly the extract from page 49 of this book, that particular statement, certainly gives prominence to the note on group VII, specifically directing the applicant's attention to it.

• 1225

When I spoke with Col. England, he advised me that I was at liberty to report the substance of the conversation, and that the legal advisers to the Privy Council office do not approve of the practice of inserting notes in regulations; that in fact, in these particular regulations he had managed to have deleted a great number of notes, but still some survived. Now I myself agree with the legal advisers to the Privy Council that it is a most undesirable practice to include material in regulations unless the material is meant to be part of the regulation and to be obeyed. Now that the departments will be printing explanatory notes to regulations, if the departments wish to alert people who are governed by the regulations that they should talk to somebody, as in the case of the sealing ships construction regulation, or that they should bear particular things in mind, the explanatory memoranda would be the appropriate vehicle.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Senator Lafond.

**Senator Lafond:** It seems to me, Mr. Chairman, in this instance, since this is a new practice, one of notes, we should set our position early by saying that we entirely agree in this instance with the legal advisers to the Privy Council as to the use of notes, and suggest that when it is inevitable that explanatory notes do accompany a regulation, it be made clear that they are explanatory purely.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Have you had any reply from Mr. Ross other than the letter you have here?

**Mr. Eglington:** Col. England's telephone call was in response to that.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh, yes.

**Mr. Eglington:** The department did send across copies of the *Cultural Property Export Guide*, so if any members of the Committee would like to read up on it you can take them away.

**Mr. Robinson:** I am not satisfied that we have really resolved the matter. It seems to me that if the notes are explanatory only, if that is the position we take, should we not

## [Translation]

L'objet de ces remarques est d'aider le requérant éventuel en lui précisant les circonstances dans lesquelles il doit obtenir une licence d'exportation pour des estampes.

L'établissement des circonstances dans lesquelles il faut obtenir une licence d'exportation pour des estampes constitue en fait une mesure de réglementation. Il importe aussi de noter que les remarques du groupe 5 et du groupe 7 figurant dans le manuel et incluses dans les documents d'aujourd'hui, diffèrent des remarques figurant dans le Règlement. Cela semble signifier que ces remarques ont une certaine valeur juridique et ne sont pas uniquement explicatives. Quelles que soient les réponses que fournira le ministère au comité, je crains fort que les fonctionnaires considèrent que les remarques figurant dans les règlements doivent être appliquées. Il est certain que l'extrait de la page 49 du guide accorde beaucoup d'importance à la remarque du groupe 7 et attire expressément l'attention du requérant sur elle.

Lors de notre conversation, le colonel England m'a autorisé à vous faire part de la substance de notre discussion et m'a dit que les conseillers juridiques du bureau du conseil privé n'aprouvaient pas cette pratique. En fait, il m'a dit qu'il avait réussi à faire supprimer un grand nombre de ces remarques dans les règlements, mais qu'il en restait encore. Je conviens personnellement avec les conseillers juridiques du conseil privé qu'il est fort peu souhaitable d'inclure dans des règlements des notes qui ne sont pas strictement réglementaires. Si les ministères souhaitent ajouter des notes explicatives aux règlements, ou avertir les personnes assujetties aux règlements qu'elles doivent se renseigner, comme dans le cas du règlement concernant la construction de phoquiers, ils devraient plutôt se servir d'un document explicatif.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Sénateur Lafond.

**Le sénateur Lafond:** Étant donné qu'il s'agit d'une pratique nouvelle, monsieur le président, nous devrions faire connaître dès maintenant notre position déclarer que nous sommes entièrement d'accord avec les conseillers juridiques du conseil privé à cet égard et proposer que, dans le cas où ces notes sont absolument nécessaires, on précise bien qu'il s'agit purement et simplement de notes explicatives.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Avez-vous reçu une autre réponse de M. Ross en plus de la lettre qui se trouve ici?

**M. Eglington:** J'ai reçu un appel téléphonique du colonel England.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je vois.

**M. Eglington:** Le ministère a envoyé des exemplaires du *Guide de l'exportation des biens culturels* et tout député intéressé peut le consulter.

**M. Robinson:** Je ne crois pas que nous ayons vraiment résolu le problème. S'il s'agit vraiment de notes explicatives, ne devrions-nous pas nous opposer formellement à ce qu'elles soient incluses dans les règlements?

## [Texte]

be discouraging notes at all and make sure that instead of notes you have got regulations?

**Mr. Eglington:** I think that is right. The Committee should, I think, be simply announcing it disapproves of the practice altogether, going back to the department and saying that if they want that material in the notes to 5 and 7 to be part of the law, they should amend the controls to put it in; and if they do not want it to be part of the law they should amend the controls to take it out.

**Mr. Robinson:** Right.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** And if they want to issue explanatory memoranda, as Senator Lafond says, let them issue explanatory memoranda.

I took it that was the point you were making, Senator.

**Senator Lafond:** That, and make it clear that they are explanatory, not substantive, or hot half regulations.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think that clears that one up.

We are just about at the adjournment hour. Do we want to proceed further with these? What is the wish of the Committee?

**Mr. Robinson:** Oh, I think we can continue on. There is not really too much left.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** No, there is not very much.

Is that agreeable to members?

**Senator Lafond:** Agreed.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The next one, SOR/78-358, Sealing Ships Construction Regulations, amendment. Here we have a letter from Mr. Eglington to Mr. Cameron of May 25, 1978, and a reply from Mr. Cameron June 21, 1978. Now, what about this? Do we print them?

**Mr. Robinson:** I do not think the first one is really necessary to print. It seems to me that the reply appears to be all right. Maybe our counsel can advise us further. Does not Mr. Cameron give us . . . ?

**Mr. Eglington:** It is not a very serious matter, but if the Committee is to be consistent this particular reference should go in the explanatory note to the regulations that you can go to the inspector and find out what is going on. It should not be in the substantive part.

• 1230

**Mr. Robinson:** Well, maybe we should print the material then because . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I am inclined to think so.

**Mr. Robinson:** All right.

## [Traduction]

**M. Eglington:** Je crois que vous avez raison. Le comité devrait simplement déclarer qu'il désapprouve fermement cette pratique. Si le ministère veut que les remarques sur les groupes 5 à 7 fassent partie de la loi, il devrait modifier la nomenclature en conséquence, ou les biffer de la nomenclature.

**M. Robinson:** Exactement.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** S'il veut publier des notes explicatives à part, comme le dit le sénateur Lafond, libre à lui de le faire.

Je crois que c'est ce que vous vouliez dire, sénateur.

**Le sénateur Lafond:** Oui, et il devrait préciser qu'il s'agit de notes explicatives et non d'ajout aux règlements.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je crois que nous en avons terminé.

Il est presque l'heure d'ajourner. Voulez-vous poursuivre?

**M. Robinson:** Je crois que nous pouvons poursuivre, il n'en reste pas beaucoup.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** En effet.

Êtes-vous d'accord?

**Le sénateur Lafond:** D'accord.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** DORS-78-358, règlement concernant la construction des phoquiers, modification. Nous avons ici une lettre du 25 mai 1978 de M. Eglington à M. Cameron et une réponse de M. Cameron du 21 juin 1978. Voulez-vous que nous les annexions?

**M. Robinson:** Je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'annexer la première, la réponse semble satisfaisante. Notre conseiller pourrait peut-être ajouter quelque chose. M. Cameron ne nous donne-t-il pas . . . ?

**M. Eglington:** Ce n'est pas très grave, mais pour être conséquent, il faudrait mentionner dans une note explicative que les propriétaires peuvent s'adresser à l'inspecteur et non chercher dans le règlement lui-même.

**M. Robinson:** Nous devrions peut-être alors annexer les lettres . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est ce que je pense.

**M. Robinson:** Très bien.

Le 25 mai 1978

Monsieur S. D. Cameron  
Sous-ministre adjoint supérieur  
Ministère des Transports  
Édifice Transports Canada

[Text]

Ottawa

Re: SOR/78-358, Sealings Ships Construction Regulations, amendment

Dear Mr. Cameron:

I have perused the above amendment which serves to metrify the Regulations.

I was struck by the NOTE which appears at the very end of the amendment (the very end of Schedule G). Does this NOTE indicate that there is a body of rules governing acceptance of internal combustion engines or that each case is decided on its merits by the Inspector? If the latter is the case, is he guided by any criteria or rules laid down by the Board?

The answers to my questions may appear in the Regulations themselves, but I could not see them on a first reading. I am, of course, totally unfamiliar with these Regulations.

Yours sincerely,

G. C. Eglinton

June 21, 1978

Mr. G. C. Eglinton,  
Counsel,  
Standing Joint Committee of the  
Senate and the House of Commons  
On Regulations and Other Statutory  
Instruments,  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Re: SOR/78-358, Sealings Ships Construction Regulations, amendment.

Dear Mr. Eglinton:

I have received your letter dated May 25, 1978 asking for an explanation of the NOTE appearing at the bottom of Schedule G.

The NOTE is intended to assist owners or builders of such vessels to meet the requirements of the regulations. The Steamship Inspector works in close association with industry and both time and money are often saved and the interests of safety more efficiently served, if the Inspector is able to advise the owner on many practical issues such as the requirements for pumping or fire prevention and whether or not the design of an engine or gear has been approved by the Board. We have a well established administrative procedure for each district and regional inspection office whereby handbooks listing diesel engines and reduction gears that have been approved by the Board are kept fully up-to-date, and we are pleased to offer this information to any owner at any time.

I trust that our explanation is sufficiently clear for your purposes.

[Translation]

Ottawa

Objet: DORS/78-358, Règlement concernant la construction des phoquiers—Modification

Monsieur,

J'ai lu la modification, mentionnée en rubrique, qui doit servir à inclure les données métriques dans le Règlement.

J'ai été étonné par la REMARQUE qui figure à la toute fin de la modification (fin de l'annexe G). Doit-on comprendre qu'il existe des règles sur l'acceptation des moteurs à combustion interne ou que l'inspecteur étudie à fond chaque cas? S'il faut retenir ce dernier choix, l'inspecteur doit-il fonder sa décision sur des critères ou des règles énoncées par la Commission?

Il se peut que les réponses à mes questions se trouvent déjà dans le Règlement, mais je n'ai pas pu les repérer à première vue. J'admetts ne pas très bien connaître ce Règlement.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglinton

Le 21 juin 1978

Monsieur G. C. Eglinton  
Conseiller  
Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre  
des communes des règlements et autres textes réglementaires  
a/s du Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Objet: DORS/78-358, Règlement concernant la construction des phoquiers—Modification

Monsieur

J'ai reçu votre lettre du 25 mai 1978 me demandant des explications concernant la REMARQUE figurant au bas de l'annexe G.

La REMARQUE vise à aider les propriétaires et les constructeurs de ces navires à respecter les exigences du règlement. L'inspecteur des navires à vapeur travaille en étroite collaboration avec l'industrie et s'il peut fournir des conseils pratiques aux propriétaires concernant les exigences de pompage ou de prévention des incendies et leur dire si la conception d'un engin ou d'un engrenage a été approuvée par la Commission, il en découle souvent des économies de temps et d'argent. Conformément à notre procédure administrative, chaque bureau d'inspection régional et de district voit à la mise à jour des guides énumérant les moteurs diesels et les engrenages démultiplicateurs approuvés par la Commission, et nous serons heureux de fournir ces renseignements à tout propriétaire qui en fera la demande.

J'espère que ces explications sont suffisamment claires pour répondre à vos besoins.

## [Texte]

Yours sincerely,

S. D. Cameron,  
Senior Assistant Deputy Minister

Place de Ville  
Ottawa  
K1A 0N5

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Next, SOR/78-111, Supplementary Retirement Benefits Regulations, amendment. Here we have a letter from Mr. Eglington to Dr. LeClair, April 5, 1978; Dr. LeClair's answer of May 15 and . . .

**Mr. Robinson:** And he says there that he is . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** . . . Another letter of June 27 from Dr. LeClair.

Yes? Now, what about these? It looked to me as if this were satisfactory.

**Mr. Eglington:** I think it is quite satisfactory.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, a bundle: SOR/78-483, Settlers' Effects Regulations, amendment; SOR/78-546, Non-Residents' Vehicle and Baggage Remission Order; SI/78-118, Settlers' Effects Acquired with Blocked Currencies Remission Order, amendment; SOR/78-310, Returning Residents Exemption Regulations.

**Mr. Robinson:** Our counsel says that they are confusing. At first blush, I think they are still confusing when you look at them. Maybe he can give us a thumbnail . . .

**Mr. Eglington:** Well, I do not know that in the short space of time, Mr. Robinson, I can explain the terribly complicated proceedings that have gone on, but what has happened is that rather than amend tariff item 70505/1, the department has used the production of all these instruments to provide for a certain kind of relief from customs duty. And part of the mechanism is the use of this old friend, Section 17 of the Financial Administration Act, to create a permanent rule. And this does not sit comfortably with the view that the Committee expressed in its second report on Section 17.

**Mr. Robinson:** Well, should we not then just advise them that we are not satisfied that they are going about it the right way and that, in fact, instead of creating new instruments, they should be amending what we already have got.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think these should all be printed, these . . .

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** . . . comments, and that with that instruction, counsel can go ahead.

## [Traduction]

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre adjoint supérieur  
S. D. Cameron

Place de Ville  
Ottawa  
K1A 0N5

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous passons au DORS/78-111, Règlement sur les prestations de retraite supplémentaires, modification. Nous avons une lettre de M. Eglington au docteur LeClair, datée du 5 avril 1978; la réponse du docteur LeClair du 15 mai et . . .

**M. Robinson:** Il dit qu'il . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** . . . une autre lettre du 27 juin du docteur LeClair.

Qu'en est-il? Il me semble que c'est satisfaisant.

**M. Eglington:** Tout à fait.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous passons donc au DORS/78-483, règlement sur les effets d'immigrants, modification; DORS/78-546, décret de remise sur les véhicules et bagages des non-résidents; TR/78-118, décret sur la remise fiscale à l'égard des effets d'immigrants acquis au moyen de fonds bloqués, modification; DORS/78-310, règlement d'exemption de douane (voyageurs).

**M. Robinson:** Notre conseiller dit qu'il s'agit d'une question très complexe, et je suis tout à fait d'accord avec lui à première vue. Il pourra peut-être nous expliquer . . .

**M. Eglington:** J'ignore si je suis capable d'expliquer des procédures aussi complexes en si peu de temps, mais, en substance, plutôt que de modifier le numéro tarifaire 70505/1, le ministère a produit tous ces textes réglementaires pour permettre une remise de droits de douane. Entre autres, il s'est servi de notre vieil ami, l'article 17 de la Loi sur l'administration financière, pour établir un règlement permanent. Cette mesure va à l'encontre de l'opinion exprimée par le comité dans son deuxième rapport sur l'article 17.

**Mr. Robinson:** Ne devrions-nous pas simplement les avertir que nous ne sommes pas satisfaits de leur façon de procéder, qu'ils devraient modifier les règlements existants plutôt que d'en créer de nouveaux.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je crois qu'il faudrait annexer tous les règlements . . .

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** . . . et les observations. Le conseiller pourra prendre les mesures appropriées.

[Text]

SOR/78-483, SETTLERS EFFECTS REGULATIONS, AMENDMENT—Customs Tariff

SOR/78-546, NON-RESIDENTS' VEHICLE AND BAGGAGE REMISSION ORDER—Financial Administration Act

SI/78-118, SETTLERS' EFFECTS ACQUIRED WITH BLOCKED CURRENCIES REMISSION ORDER, AMENDMENT—Financial Administration Act

July 31, 1978

1. These three instruments are inter-related and are, at first, confusing. The effect of SOR/78-483 is to remove from the Settlers Effects Regulations the definition of "settler". This has been done because tariff item 70505-1 (Schedule A) does not give the Minister power to say by regulation who is and who is not a settler. He may define the goods that may enter duty free and he may set conditions out of free importation. But he cannot define a "settler". This is obviously most unsatisfactory and the problem has been tackled, not by amending the Customs Tariff Schedule A tariff item 70505-1 but by defining terms in other statutory instruments so as to set out, a definition of settler, which may be used for the purposes of the Settlers' Effects Regulations.

SOR/78-546 revokes two separate Regulations which purported to allow duty free entry of certain goods under Section 273(c) of the Customs Act which provides:

Section 273—"The Governor in Council may, from time to time and in the manner hereinafter provided, in addition to the other purposes and matters mentioned in this Act, make regulations for or relating to . . .

(c) . . . the horses, vehicles and personal baggage of travellers coming into Canada or returning thereto, or passing through any portion thereof".

One can only assume that this power is not now regarded as being wide enough to permit the making of regulations allowing duty free entry of goods belonging to non-residents. For whatever reason the approach that has been adopted is to provide for the remission of customs duties on goods, as defined, of "non-residents" on terms and conditions set out in the Non-Residents Vehicle and Baggage Remission Order. This Order also defines a "temporary resident", a term used in Section 4(2) and 5 of the Order.

SI/78-118 is a remission order made pursuant to Section 17 of the Financial Administration Act under which power the Governor in Council may validly define anything that relates to the conditions of remission of customs duty. Consequently, the Word "settler" has been defined as being anyone who enters Canada with the intention of establishing for the first time a residence for a period exceeding 12 months, not being a

[Translation]

DORS/78-483, RÈGLEMENT SUR LES EFFETS D'IMMIGRANTS—MODIFICATION—Tarif des douanes

DORS/78-546, DÉCRET DE REMISE SUR LES VÉHICULES ET BAGAGES DES NON-RÉSIDENTS—Loi sur l'administration financière

TR/78-118 DÉCRET SUR LA REMISE FISCALE À L'ÉGARD DES EFFETS D'IMMIGRANTS ACQUIS AU MOYEN DE FONDS BLOQUÉS—MODIFICATION—Loi sur l'administration financière

Le 31 juillet 1978

1. Ces trois règlements sont interdépendants, et à première vue, prêtent à confusion. Le DORS/78-483 supprime la définition d'«immigrant» du Règlement sur les effets d'immigrants. En effet, le numéro tarifaire 70505-1 (de la Liste A) ne confère pas au ministre le pouvoir de définir, par règlement, qui est immigrant. Il peut déterminer quelles marchandises peuvent entrer en franchise et limiter la libre importation selon certaines modalités. Il ne peut cependant pas imposer la définition d'«immigrant», ce qui est évidemment très gênant. Le problème a été résolu non pas en modifiant le numéro tarifaire 70505-1 de la Liste A du Tarif des douanes, mais en définissant certaines expressions dans d'autres textes réglementaires, afin de préciser ce qu'est un immigrant, et le cas échéant, d'utiliser cette définition aux fins du Règlement sur les effets d'immigrants.

Le DORS/78-546 abroge deux règlements distincts qui visaient à autoriser l'entrée de certaines marchandises en franchise de droits en vertu de l'alinéa 273c) de la Loi sur les douanes qui stipule:

"Le gouverneur en conseil peut faire de temps à autre, de la manière ci-dessous prescrite, en sus des objets et sujets mentionnés dans la présente loi, des règlements relatifs aux chevaux, véhicules et au bagage personnel des voyageurs qui entrent au Canada ou y reviennent, ou en traversent une partie;"

Actuellement, ce pouvoir n'est sans doute pas considéré comme suffisamment étendu pour permettre l'adoption de règlements autorisant l'entrée en franchise de marchandises appartenant à des non-résidents. Pour une raison quelconque, on a décidé d'accorder la remise des droits de douane sur les marchandises définies, et appartenant à des "non-résidents", selon les conditions énoncées au Décret de remise sur les véhicules et bagages des non-résidents. Ce décret définit aussi un «résident temporaire» au paragraphe 4(2) et à l'article 5.

Le TR/78-118 est un Ordre de remise fait conformément à l'article 17 de la Loi sur l'administration financière, qui stipule que le gouverneur en conseil est habilité à définir tout ce qui concerne les conditions de remise des droits de douane. Par conséquent, le terme «immigrant» a été défini comme désignant une personne qui arrive au Canada dans l'intention de s'y établir pour la première fois et d'y demeurer pour une

## [Texte]

temporary resident as defined in the Non-Residents' Vehicle and Baggage Remission Order.

It can be seen, therefore, that it is clearly the intention of the Department to apply for the purposes of the Settlers' Effects Regulations, the definition of "settler" in the Settlers' Effects Acquired with Blocked Currencies Remission Order which in turn makes use of the definition of "temporary resident" in the Non-Residents' Vehicle and Baggage Remission Order. Whether a court in interpreting tariff item 70505-1 of Schedule A to the Customs Tariff and the Settlers' Effects Regulations will apply that same definition may be arguable, but the court would have to give consideration to Section 14(2) of the Interpretation Act which reads:

"(2) Where an enactment contains an interpretation section or provision, it shall be read and construed . . .

(b) as being applicable to all other enactments relating to the same subject matter unless the contrary intention appears."

Each of the three statutory instruments under reference are "enactments" as that word is defined in the Interpretation Act. Whether or not they all relate to the same subject matter may be an arguable point.

2. Two observations about the procedure employed to solve what is really a statutory problem spring to mind. First, the simplest solution has been eschewed. Amendment of tariff item 70505-1 and of Section 273 of the Customs Act would have been the direct and logical way to proceed. For whatever reason there is a marked reluctance on the part of all Departments to seek amendments, which may be bred of experience with the parliamentary timetable or a factor of departmental reluctance to "open up" their Acts in Parliament. Secondly, the propriety of using Remission Orders under Section 17 of the Financial Administration Act to erect permanent and substantive bodies of law is questionable and sits ill with Committee's attitudes to Remission Orders as expressed in its Second Report and in deliberations at meetings.

3. Section 4(2) of SOR/78-546 of the Non-Residents' Vehicle and Baggage Remission Order, employs the Deputy Minister's opinion of impossibility or impracticability as the determining test. This may be hard on someone beset by circumstances which seem to him and to a reasonable man to amount to impossibility or impracticability but the Deputy Minister opines otherwise.

#### SOR/78-300, RETURNING RESIDENTS EXEMPTION REGULATIONS—Customs Tariff

July 25, 1978

There is in these Regulations no definition of "returning resident" or of "resident". Nor is there one in Schedule A to the Customs Tariff.

## [Traduction]

période de plus de 12 mois, sans être un résident temporaire selon la définition qu'en donne le Décret de remise sur les véhicules et bagages des non-résidents.

Il semble donc que le ministère ait nettement l'intention d'appliquer au Règlement sur les effets d'immigrants la définition d'"immigrant" du Décret sur la remise fiscale à l'égard des effets d'immigrants acquis au moyen de fonds bloqués, qui utilise à son tour la définition de «résident temporaire» qu'on trouve dans le Décret de remise sur les véhicules et bagages des non-résidents. Il n'est pas évident qu'en interprétant le numéro tarifaire 70505-1 de la Liste A du Tarif des douanes et le Règlement sur les effets d'immigrants un tribunal appliquera cette même définition, mais il devra alors examiner le paragraphe 14(2) de la Loi d'interprétation, qui stipule ce qui suit:

"(2) Lorsqu'un texte législatif renferme un article interprétatif ou une disposition interprétative, l'article ou la disposition en question doit se lire et s'interpréter . . .

b) comme étant applicable à tous les autres textes législatifs concernant le même sujet, à moins que l'intention contraire n'apparaisse."

Chacun de ces trois textes réglementaires est un «texte législatif», selon la définition de cette expression que donne la Loi d'interprétation. Reste à savoir s'ils concernent tous trois la même question.

2. Deux observations quant à la procédure employée pour résoudre ce qui est en fait un problème statutaire me viennent à l'esprit. Tout d'abord, on a évité la solution la plus simple. Le procédé le plus direct et le plus logique aurait consisté à modifier le numéro tarifaire 70505-1 et le paragraphe 273 de la Loi sur les douanes. Pour certaines raisons, tous les ministères semblent éviter à dessein de procéder à des modifications, à cause des problèmes d'échéancier des activités parlementaires, ou parce qu'ils hésitent à faire reconsiderer les lois qu'ils ont à appliquer. En deuxième lieu, on peut mettre en doute le bien-fondé du recours aux décrets de remise, pris en vertu de l'article 17 de la Loi de l'administration financière, pour édicter des mesures législatives importantes et permanentes, pratique que le Comité voit d'un mauvais œil et au sujet de laquelle il a exposé son opinion dans son Deuxième rapport et dans les procès-verbaux de ses délibérations.

3. Aux termes du paragraphe 4(2) du DORS/78-546, Décret de remise sur les véhicules et bagages des non-résidents, c'est au sous-ministre de déterminer ce qui est impossible ou impraticable. La chose peut paraître injuste à l'intéressé ou à un témoin objectif, qui pourraient avoir un avis différent de celui du sous-ministre quant à ce qui est impossible ou impratiquable.

#### RÈGLEMENT D'EXEMPTION DE DOUANE (VOYAGEURS)—Tarif des douanes

Le 25 juillet 1978

Ce règlement ne donne aucune définition de l'expression «résidents revenant au pays» ou de «résidents», l'annexe A au Tarif des douanes n'en donne pas non plus.

## [Text]

Will then a "resident" be a non "non-resident" as defined in SOR/78-546, Non-Residents' Vehicle and Baggage Remission Order? On the other hand will "resident" include a "temporary" resident as defined in that Order or only a non "non-resident" who is not a "temporary resident"?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now we have: SI/78-156, Certain sections of the Criminal Law Amendment Act, 1977 Proclaimed in Force August 1, 1978; SI/78-157, Transfer of Offenders Act Proclaimed in Force July 17, 1978; SI/78-159, Canadian Centre for Occupational Health and Safety Act Proclaimed in Force October 1, 1978; SI/78-160, Nanisivik Harbour Proclaimed a Public Harbour.

Now, I think the comments of counsel here should be printed. And have members any questions or comments?

#### CERTAIN SECTIONS OF THE ACT PROCLAIMED IN FORCE AUGUST 1, 1978

Criminal Law Amendment Act, 1977

October 31, 1978

SI/78-156—Certain Sections of the Criminal Law Amendment Act, 1977 Proclaimed in Force August 1, 1978

SI/78-157—Transfer of Offenders Act Proclaimed in Force July 17, 1978

SI/78-159—Canadian Centre for Occupational Health and Safety Act Proclaimed in Force October 1, 1978

SI/78-160—Nanisivik Harbour Proclaimed a Public Harbour

The delays in registering and publishing Proclamations are again becoming pronounced. SI/78-156, 157 and 160 took almost three months to appear. On the other hand, SI/78-159 took only three weeks. Yet all were registered and published on the same day. While the delays are not in themselves dreadfully serious, since all Proclamations do appear very shortly after making in Part I of the Canada Gazette, it is nonetheless wrong in principle that there should be such delays in the appearance of the same Proclamations in the regular series of published statutory instruments in Part II of the Gazette. There are, of course, those who receive Part II of the Gazette because it is the statutory instruments series and do not take Part I.

Some time ago the Principal Legal Adviser to the Privy Council Office provided a diagram showing all the many and complicated steps a Proclamation has to be taken through before it can be published. Perhaps those steps need simplifying. Even so, if SI/78-159 can go through the hoops in three weeks there seems no reason why others take three months. And if a Proclamation can be published in bilingual form speedily in Part I of the Gazette it should be possible to publish it just as speedily in Part II. If some system prevents that happening, that system should be swept away.

**Mr. Robinson:** Well, only one point I would make, that the suggestion made by counsel that the steps need to be simplified

## [Translation]

Le «résident» est-il donc un «non-résident» selon la définition du DORS/78-546, Décret de remise sur les véhicules et bagages des non-résidents? Ou bien, la notion de «résident» couvre-t-elle celle de résident «temporaire» tel que ce décret le définit ou seulement un «non-résident» qui n'est pas un «résident» qui n'est pas un «résident temporaire»?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous passons maintenant au TR/78-156, certains articles de la loi de 1977 modifiant le droit pénal proclamés en vigueur le 1<sup>er</sup> août 1978; TR/78-157, Loi sur le transfèrement des délinquants proclamée en vigueur le 17 juillet 1978; TR/78-159, Loi sur le Centre canadien de l'hygiène et de la sécurité au travail proclamée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1978; TR/78-160—Nanisivik Harbour proclamé port public.

Je crois qu'il faudrait annexer les observations de conseiller. Avez-vous des questions à poser ou des observations à faire?

#### CERTAINS ARTICLES DE LA LOI PROCLAMÉS EN VIGUEUR LE 1<sup>ER</sup> AOÛT 1978

Loi de 1977 modifiant le droit pénal

Le 31 octobre 1978

TR/78-156—Certains articles de la Loi de 1977 modifiant le droit pénal proclamés en vigueur le 1<sup>er</sup> août 1978

TR/78-157—Loi sur le transfèrement des délinquants proclamée en vigueur le 17 juillet 1978

TR/78-159—Loi sur le Centre canadien de l'hygiène et de la sécurité au travail proclamée en vigueur le 1<sup>er</sup> octobre 1978

TR/78-160—Nanisivik Harbour proclamé port public

L'enregistrement et la publication des Proclamations accusent à nouveau du retard. Les TR/78-156, 157 et 160 ont mis presque trois mois à paraître, tandis que le TR/78-159 n'a mis que trois semaines. Ces textes sont pourtant tous enregistrés et publiés le même jour. Bien que ces délais ne soient pas en eux-mêmes d'une gravité énorme, puisque toutes les Proclamations sont publiées dans la Partie I de la Gazette du Canada très peu de temps après avoir été rédigées, il est cependant mauvais qu'en principe on tarde tant à les faire paraître dans la collection régulière des textes réglementaires publiés dans la Partie II de la Gazette. Certains reçoivent, non la Partie I, mais la Partie II de la Gazette, parce qu'elle leur donne la collection des textes réglementaires.

Il y a quelques temps, le premier conseiller juridique du Bureau du Conseil privé a établi un diagramme indiquant les étapes nombreuses et complexes qu'une Proclamation doit franchir avant sa publication. Il faudrait peut-être simplifier ce système. Quoiqu'il en soit, si le TR/78-159 peut traverser ce dédale en trois semaines, on s'explique mal pourquoi d'autres prennent trois mois. Et si une Proclamation peut être publiée rapidement dans les deux langues dans la Partie I de la Gazette, elle devrait pouvoir paraître tout aussi rapidement dans la Partie II. Si quelque système fait obstacle, il devrait être supprimé.

**M. Robinson:** Le conseiller propose que les étapes soient simplifiées, et nous devrions peut-être simplement demander que des mesures soient prises.

## [Texte]

and maybe we could just go on the record as asking for something further.

**An hon. Member:** We are repeating ourselves are we not? I mean we should . . .

**An hon. Member:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, I think that concludes the items on which we have any comments from counsel. We have simply, then, the others on which there is no comment. Does any member wish to take them up in any way.

**Some hon. Members:** No. No comment. No.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** If not, I think we can simply ask to have the numbers listed. Is that not our usual practice? And we may then adjourn. Thank you very much.

## [Traduction]

**Une voix:** Nous nous répétons, n'est-ce pas? Nous devrions . . .

**Une voix:** Oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous avons terminé les règlements sur lesquels le conseiller avait des observations à faire. Quelqu'un souhaite-t-il discuter des autres?

**Des voix:** Non, aucun commentaire.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Sinon, nous pouvons simplement en donner la liste comme d'habitude, n'est-ce pas? La séance est levée. Merci beaucoup.



**Third Troisième  
class classe**

K1A 0S7  
HULL

*If undelivered, return COVER ONLY to:*  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
*En cas de non-livraison,*  
*retourner cette COUVERTURE SEULEM*  
Imprimerie du gouvernement canadien.  
Approvisionnements et Services Canada  
45, boulevard Sacré-Coeur.  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

SENATE  
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 9

Thursday, February 15, 1979

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

*Canada*

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on*

# Regulations and other Statutory Instruments

SENAT  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 9

Le jeudi 15 février 1979

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des*

# Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

INCLUDING:

The Fifth Report to both Houses of Parliament

Y COMPRIS:

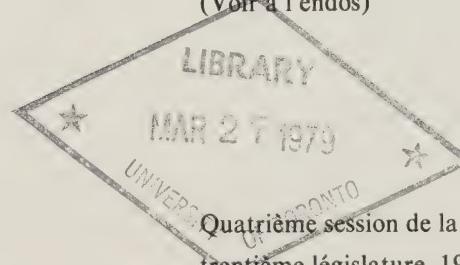
Le cinquième rapport aux deux Chambres du  
Parlement

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Fourth Session of the  
Thirty-first Parliament, 1978-79

STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY  
INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators:

Asselin	Godfrey
Forsey	Lafond

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Baker (Grenville-Carleton)	Brewin
Baldwin	Daudlin
Béchard	Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÉGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Marshall	Yuzyk
Riley	

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

Holt (Mrs.)	Leblanc ( <i>Laurier</i> )
Joyal	McKinley
Lambert ( <i>Bellechasse</i> )	Robinson

(Quorum 7)

*Les cogreffiers du Comité*

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

*Joint Clerks of the Committee*

Published under authority of the Senate and the Speaker  
of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services  
Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la  
Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada Approvisionnements  
et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

## REPORT TO BOTH HOUSES

To the House of Commons: Friday, February 16, 1979

To the Senate: Tuesday, February 20, 1979

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

FIFTH REPORT  
(Statutory Instruments No. 6)

In relation to its permanent reference, section 26 of the *Statutory Instruments Act*, 1970-71-72, c. 38, your Committee recommends that it be given the authority to conduct a comprehensive study of the means by which Parliament can better oversee the government regulatory process and in particular to enquire into and report upon:

1. the appropriate principles to be observed,
  - (a) in the drafting of powers enabling delegates of Parliament to make subordinate laws, and
  - (b) in the use of delegated powers and of subordinate laws;
2. the manner in which Parliamentary control of delegated legislation should be effected;
3. the role, functions and powers of the Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments;

and recommends further that members of the Committee be empowered to travel outside Canada, namely to Washington D.C., for the purposes mentioned above and that the necessary staff do accompany the Committee.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (Issue No. 9) is tabled.

Respectfully submitted,

## RAPPORT AUX DEUX CHAMBRES

A la Chambre des communes: Le vendredi 16 février 1979

Au Sénat: Le mardi 20 février 1979

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

CINQUIÈME RAPPORT  
(textes réglementaires n° 6)

Conformément à son Ordre de renvoi permanent, article 26, *Loi sur les textes réglementaires*, 1970-1971-1972, c. 38, votre Comité recommande que lui soit donné l'autorisation d'effectuer une étude approfondie des moyens par lesquels le Parlement peut mieux surveiller le processus de réglementation du gouvernement et notamment:

1. des principes à observer dans
  - a) la définition des pouvoirs permettant aux délégués du Parlement de faire des règlements, et
  - b) l'utilisation des pouvoirs délégués et des textes réglementaires;
2. de la façon dont le Parlement devrait contrôler les textes réglementaires;
3. des rôles, fonctions et pouvoirs du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, et d'en faire rapport à la Chambre;

il recommande en outre que les membres du comité soient autorisés à se rendre à l'extérieur du Canada, plus précisément à Washington D.C., avec le personnel nécessaire, aux fins susmentionnées.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicule n° 9*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*Les coprésidents*

Eugene A. Forsey

Gerald W. Baldwin

*Joint Chairmen*

## MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, FEBRUARY 15, 1979  
(10)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:08 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, Senator Eugene A. Forsey and Mr. Gerald W. Baldwin, presiding.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Marshall.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Baldwin, Béchard, Hnatyshyn, Holt (Mrs.) and McKinley.

*In Attendance:* Miss Mayrand, Counsel to the Committee.

*Witnesses:* From the Canadian Federation of Civil Liberties and Human Rights Associations: Ms. Marianne Roy, President; Mr. Ken Rubin, Consultant; Mr. Chuck Brabazon, Director.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, November 23, 1978, Issue No. 1.*)

Senator Godfrey moved, seconded by Mrs. Holt,—That this Committee report to both Houses of Parliament seeking authority to conduct a comprehensive study of the means by which Parliament can better oversee the government regulatory process and in particular to enquire into and report upon:

1. the appropriate principles to be observed,
  - (a) in the drafting of powers enabling delegates of Parliament to make subordinate laws, and
  - (b) in the use of delegated powers and of subordinate laws;
2. the manner in which parliamentary control of delegated legislation should be effected;
3. the role, functions and powers of the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments;

and recommends that members of the Committee be empowered to travel outside Canada, namely to Washington D.C., for the purposes mentioned above and that the necessary staff do accompany the Committee.

The question being put on the motion, it was agreed to.

The witnesses made a statement and answered questions.

*Ordered,*—That the brief submitted by the Canadian Federation of Civil Liberties and Human Rights Associations be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence (*See Appendix "RSI-1"*).

The Committee considered

SOR/78-257—Motor Vehicle Safety Regulations, amendment

SOR/78-360—Northwest Territories Divorce Rules

## PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 15 FÉVRIER 1979  
(10)

[*Traduction*]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 08, sous la présidence du sénateur Eugene A. Forsey et de M. Gerald W. Baldwin (coprésidents).

*Membres du Comité présents:*

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey et Marshall.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Baldwin, Béchard, Hnatyshyn, Holt (Mme) et McKinley.

*Aussi présent:* Mme Mayrand, conseiller du Comité.

*Témoins:* De la Fédération canadienne des associations des droits de l'homme: Mad. Marianne Roy, présidente; M. Ken Rubin, consultant; M. Chuck Brabazon, directeur.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, Article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 23 novembre 1978, Fascicule n° 1.*)

Le sénateur Godfrey propose, appuyé par Mme Holt,—Que le comité demande aux deux Chambres l'autorisation d'effectuer une étude approfondie des moyens par lesquels le Parlement peut mieux surveiller le processus de réglementation du gouvernement et notamment:

1. des principes à observer dans
  - a) la définition des pouvoirs permettant aux délégués du Parlement de faire des règlements et
  - b) l'utilisation des pouvoirs délégués et des textes réglementaires;
2. de la façon dont le Parlement devrait contrôler les textes réglementaires;
3. des rôles, fonctions et pouvoirs du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires,

et d'en faire rapport à la Chambre; et que les membres du comité soient autorisés à se rendre à l'extérieur du Canada, plus précisément à Washington D.C., avec le personnel nécessaire, aux fins susmentionnées.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Les témoins font des déclarations et répondent aux questions.

*Il est ordonné,*—Que le mémoire soumis par la Fédération canadienne des associations des droits de l'homme soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour (*Voir appendice "RSI-1"*).

Le Comité étudie les

DORS/78-257—Règlement sur la sécurité des véhicules automobiles—Modification

DORS/78-360—Règles de pratique des territoires du Nord-Ouest en matière de divorce

- SOR/78-370—Northern Canada Power Commission Regulations, amendment
- SOR/78-392—Hazardous Products (Hazardous Substances) Regulations, amendment
- SOR/78-393—Hazardous Products (Toys) Regulations, amendment
- SOR/78-432—National Housing Loan Regulations, amendment
- SOR/78-444—British Columbia Mushroom Order
- SOR/78-450—Air Regulations, amendment
- SOR/78-506—Cosmetic Regulations, amendment
- SOR/78-509—Industrial Milk and Cream Stabilization 1978-79 Regulations
- SOR/78-517—Petroleum Levy Regulations
- SOR/78-534—Canadian Egg Marketing Levies Order
- SOR/78-536—Arctic Waters Pollution Prevention Regulations, amendment
- SOR/78-566—Precision Approach Minima Order
- SOR/78-578, SOR/78-642—Wildlife Area Regulations, amendments
- SOR/78-579—Migratory Birds Regulations, amendment
- SOR/78-580—Transfer of Offenders Regulations
- SOR/78-608—Government Wharves Regulations, amendment
- SI/78-112—Transfer of Duties of The Minister of Public Works
- SI/78-119—Designating the Minister of Labour as Minister for Purposes of the Canadian Centre for Occupational Health and Safety Act
- SI/78-127—Commercial Samples Remission Order, amendment
- SI/78-128—Withdrawal from Disposal of Lands in the Yukon Territory, amendment
- SI/78-129—Mount Waddington Order
- SI/78-130—Skirt Sections for Certain air-cushion Transporters Remission Order, amendment
- SI/78-134, SI/78-135—Abandonment of Branch Lines Prohibition Orders No. 12 and 13
- SI/78-137—Commonwealth Games Remission Order, 1978
- SI/78-141—Sheepskin and Lambskin Leather Remission Order
- Counsel to the Committee answered questions.
- DORS/78-370—Règlement sur la Commission d'énergie du Nord canadien—Modification
- DORS/78-392—Règlement sur les produits dangereux (substances dangereuses)—Modification
- DORS/78-393—Règlement sur les produits dangereux (jouets)—Modification
- DORS/78-432—Règlements nationaux visant les prêts pour l'habitation—Modification
- DORS/78-444—Décret sur les champignons de la Colombie-Britannique
- DORS/78-450—Règlement de l'Air—Modification
- DORS/78-506—Règlement sur les cosmétiques—Modification
- DORS/78-509—Règlement sur la stabilisation du prix du lait et de la crème industriels (1978-79)
- DORS/78-517—Règlement sur l'imposition du pétrole
- DORS/78-534—Ordonnance sur les redevances à payer pour la commercialisation des œufs au Canada
- DORS/78-536—Règlement sur la prévention de la pollution des eaux arctiques—Modification
- DORS/78-566—Ordonnance sur les minima d'approché de précision
- DORS/78-578, DORS/78-642—Règlement sur les réserves de la faune—Modifications
- DORS/78-579—Règlement concernant les oiseaux migrateurs—Modification
- DORS/78-580—Règlement sur le transfèrement des délinquants
- DORS/78-608—Règlement sur les quais de l'État—Modification
- TR/78-112—Transfert de fonctions du ministre des Travaux publics
- TR/78-119—Désignation du ministre du Travail comme ministre aux fins de la Loi sur le centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail
- TR/78-127—Décret de remise visant les échantillons commerciaux—Modification
- TR/78-128—Certaines terres dans le territoire du Yukon soustraites à l'aliénation—Modification
- TR/78-129—Décret sur la désignation de zone (Mount Waddington)
- TR/78-130—Décret de remise sur les jupes des véhicules à coussins d'air non automoteurs—Modification
- TR/78-134, TR/78-135—Décret d'interdiction d'abandon d'embranchements, (n° 12) et (n° 13)
- TR/78-137—Décret de remise (Jeux du Commonwealth) (1978)
- TR/78-141—Décret de remise sur les peaux de moutons et d'agneaux
- Le conseiller du Comité répond aux questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:42 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par le conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 42, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*

Jacques Lahaie

*Joint Clerk of the Committee*

**EVIDENCE***(Recorded by Electronic Apparatus)*

Thursday, February 15, 1979

• 1107

[Texte]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The meeting will please come to order. We have now the necessary four members from both Houses to begin our proceedings. Nous avons maintenant un cinquième membre, notre très cher ami et collègue, M. Béchard. I would like, first of all, to ask our world traveller who has been circumnavigating the globe, Mr. Baldwin, who has been surveying mankind if not from China to Peru at least in the Antipodes, to make a report to us his trip, and I think he has certain suggestions to make arising out of the report. Is that agreeable to the members?

**Mr. Béchard:** Was he granted leave to be absent for so long?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes, co-Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** He was invited to be absent on very important business of the Committee Mr. Baldwin.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Thank you, Mr. co-Chairman, and members of the Committee. I am delighted to be back here. As my co-Chairman said, I was in Australia two and a half weeks ago, suffering through terrible heat of 30 or 35 plus and aching to get back to my skiing here in Canada. But I may say it was a very useful and profitable trip, and I want to give you a report as to some of the things I have learnt, and maybe, out of that, hopefully a suggestion as to what this Committee might do in the time that it has left before a certain event takes place and we go to meet our masters at the polls, that is, those members of the Committee who have masters to meet.

**Mrs. Holt:** We have masters. All us have masters; the bureaucrats.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Now, I should say I had some interesting discussions with people over there, about freedom of information as well. I had some press conferences. I found that we are, I think, well advanced here, although there is a bill in Australia which has been referred to a Senate Committee. But the bill I do not think is as good as the one that would come from our proposals of the fifth Report of our Committee. Hopefully the bill which I understand Mr. Roberts will be producing in the next short time will be a better bill than the Australian bill. But the Committee, the Senate Committee, I am told is going to look at it very seriously and going to make strong recommendations in Canberra.

However, on the other aspect of our business, in New Zealand there is no such thing as a scrutiny committee, and we cannot find anything which would be profitable for us to consider there. Actually, the Clerk of the House, Mr. Charles P. Littlejohn, in fact sits almost as a committee of one and they are very much in the dark so far as a system comparable to ours is concerned.

**TÉMOIGNAGES***(Enregistrement électronique)*

Le jeudi 15 février 1979

[Traduction]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** A l'ordre, s'il vous plaît. Nous pouvons commencer la séance étant donné que 4 représentants des deux Chambres sont ici. We now have a fifth member, our dear friend and colleague, Mr. Béchard. J'aimerais tout d'abord demander à notre grand voyageur qui vient de parcourir le monde, M. Baldwin, de nous faire un compte rendu de son voyage qui lui a permis de se rendre, sinon en Chine et au Pérou, tout au moins aux Antipodes; je suis sûr qu'il a des suggestions à nous faire. Êtes-vous d'accord?

**M. Béchard:** Lui avait-on accordé un congé pour une si longue absence?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il avait été autorisé à s'absenter pour des affaires très importantes pour notre comité. Monsieur Baldwin.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Merci, monsieur le coprésident et messieurs les membres du comité. Je suis bien content d'être de retour; j'ai en effet fait un long voyage et, il y a deux semaines et demie, je souffrais, en Australie, d'une chaleur suffocante de 35 degrés et plus; je vous assure que j'avais hâte de rentrer faire du ski au Canada. Toutefois, ce voyage a été extrêmement intéressant et j'aimerais vous faire part de ce que j'en ai appris. Cela nous donnera peut-être des idées sur ce que le Comité pourrait faire d'ici une date que nous attendons tous, à savoir celle où nous rencontrerons nos maîtres au bureau de vote, tout au moins ceux ici qui ont des maîtres à rencontrer.

**Mme Holt:** Nous avons tous les mêmes maîtres: les bureaucraties.

**Le coprésident (M. Baldwin):** J'ai eu des discussions très intéressantes avec certaines personnes en Australie au sujet de la liberté d'information. J'ai donné des conférences de presse et j'ai constaté que nous étions assez en avance, même si un bill a déjà été renvoyé à un comité du Sénat australien. A mon avis, ce bill n'est pas aussi bon que celui qui résultera des propositions contenues dans notre cinquième rapport à la Chambre. J'ose espérer que le bill que M. Roberts présentera d'ici peu sera bien meilleur que le bill australien. On m'a dit, cependant, que le comité sénatorial australien avait l'intention d'étudier ce bill de très près et de faire des recommandations très fermes au gouvernement de Canberra.

En ce qui concerne l'aspect de nos activités, la Nouvelle-Zélande n'a pas de comité d'étude équivalent et je n'ai rien pu trouver dans leur système qui puisse nous être profitable. En fait, le greffier de la Chambre, M. Charles P. Littlejohn, constitue un comité presque à lui tout seul et ce gouvernement est loin d'avoir un système comparable au nôtre.

[Text]

• 1110

Australia, however, is infinitely farther ahead of us. Now, some of you have had a chance to examine some of the material which Mr. Eglington produced, but I was able to have three days in Canberra with officials, with Mr. Evans who is the Assistant Black Rod and also Clerk of the Senate Committee—it is the same committee, by the way, which is dealing with freedom of information—and with the people from the Attorney General's Office, with a number of other officials and with the Clerk of the Senate.

There are several things that we could well look at to emulate. In the first place, all of their statutory instruments are drafted by an official in the Attorney General's Office. They all come from Justice. A man called Tudor practically is the sole draftsman although he has people working with him. There is a very strong liaison between Tudor and between Harry Evans, the Clerk of their committee. I had a chance to have a full day with both of them and apparently there is nothing comparable to the problems we face where a department may, by taking advantage of the provisions of the Statutory Instruments Act, draft a regulation in such a way that it does not come before us. They were amazed that any such situation could prevail in a civilized country like Canada.

They work very closely together, and the impression I got is that when Tudor receives instructions from a department or an agency to draft an Order in Council or a regulation, he makes immediate contact with Evans on behalf of the committee, and Evans exercises a very considerable influence as the agent, of course, of the committee on instructions from the chairman and the members of the committee. I would say a good part of their problems are solved before they ever get to the stage of drafting the regulations, because if the Attorney General's Office is of the opinion that they will be meeting resistance in the committee, then they immediately are told: redraft your regulations and recast them on terms that are going to be acceptable.

Secondly, the Senate committee is a small committee. There are no members of the House as representatives on it, it is entirely a Senate committee there. It is a small group, I think, of seven, three Labour and four government. Senator Allan Missen is the chairman and I spent two or three days with him and his co-chairman, Senator Hamer, in Melbourne. They operate on practically the same basis as we do but very rarely do they make reports to the House. If the committee comes to the conclusion that something needs to be altered, they make a recommendation and it goes back to the department and almost invariably the department accepts their recommendation. The situation we have experienced of having to make reports to both Houses and then see nothing come out of those reports does not exist there. I do not say that the committee is a dictatorial one, but certainly their recommendations are considered and in most cases accepted at the departmental level.

That is one prong of the attack on the statutory instruments. The other one is something that we could well look at.

There is a power to move for disallowance. Any member of either House—and in the Senate it is done very simply, Mr. Co-Chairman, by simply a member of the Senate rising and

[Translation]

L'Australie est cependant très en avance par rapport à nous. Certains d'entre vous ont eu l'occasion d'étudier les documents présentés par M. Eglington mais, pendant mon séjour à Canberra, j'ai pu m'entretenir pendant trois jours avec des représentants du Parlement, à savoir M. Evans, adjoint de l'huisser de la Verge noire et également greffier du comité sénatorial sur la liberté d'information, des représentants du bureau du procureur général, le greffier du Sénat et d'autres représentants du Parlement.

Il y a plusieurs choses que nous pourrions envisager de copier. D'abord, tous leurs textes réglementaires sont rédigés par un membre du bureau du procureur général. Ils viennent donc tous du ministère de la Justice. Un certain M. Tudor est pratiquement le seul rédacteur, bien que plusieurs personnes travaillent pour lui. Il existe des rapports très étroits entre M. Tudor et M. Harry Evans, greffier du comité. J'ai eu la chance de passer une journée complète avec eux et, apparemment, ils n'ont absolument pas le genre de problèmes auxquels nous devons faire face lorsqu'un ministère profite des dispositions de la Loi sur les textes réglementaires pour rédiger un règlement de telle façon qu'il ne nous est pas soumis. Ils étaient très étonnés que ce genre de situations puissent se présenter dans un pays civilisé comme le Canada.

Ils travaillent donc en collaboration étroite et, d'après ce que j'ai pu comprendre, lorsque M. Tudor reçoit l'ordre, d'un ministère ou d'un organisme, de rédiger un arrêté en conseil ou un règlement, il contacte immédiatement M. Evans au nom du comité et ce dernier, en tant que représentant du comité, exerce une influence considérable sur les instructions que peuvent donner le président ou les membres du Comité. En conséquence, la plupart des problèmes sont résolus avant l'étape de la rédaction des règlements, étant donné que le bureau du procureur général sait parfaitement que si les membres du comité ne sont pas d'accord, il lui faudra recommencer la rédaction des règlements de façon acceptable aux membres du comité.

Deuxièmement, le comité sénatorial en question est un petit comité. Aucun député n'en est membre puisqu'il s'agit uniquement d'un comité sénatorial. Il s'agit donc d'un petit groupe de sénateurs, trois du parti travailliste et quatre du parti du gouvernement. Le sénateur Allan Missen est le président et j'ai passé deux ou trois jours avec lui et son coprésident, le sénateur Hamer, à Melbourne. Ils fonctionnent à peu près de la même façon que nous, mais ils font rarement des rapports à la Chambre. Si leur comité estime qu'il faut apporter certaines modifications, il en fait la recommandation qui est alors transmise au ministère concerné, lequel l'accepte presque toujours. Ils ne connaissent donc pas la situation dans laquelle nous nous trouvons, c'est-à-dire que nous devons soumettre des rapports aux deux Chambres mais que rien ne s'ensuit. Ce comité n'est certainement pas un comité dictatorial, mais on peut affirmer que ses recommandations sont prises en compte et, dans la plupart des cas, acceptées par les ministères.

Voilà pour un aspect des textes réglementaires. Passons à l'autre, que nous pourrions d'ailleurs étudier de très près.

Il s'agit du pouvoir de présenter une motion de rejet. N'importe quel membre du Parlement jouit de ce pouvoir; au Sénat, la procédure est très simple puisqu'elle permet à un membre

## [Texte]

saying that he intends to move a motion to disallow or to amend an Order in Council or regulation. That then is given priority at the proper time. It is debated and it is debated until the issue has been settled.

Shortly before, not before I got there, but before this session had ended, they had had an experience where a regulation had been drafted in respect of the northern territories dealing with the question of abortion. Of course, that aspect of it obviously excited some public interest. But somebody moved in the Senate to disallow that particular Order in Council and it was debated extensively. The motion, I think, was passed and the Order in Council was therefore set aside.

• 1115

If either House passes a motion to disallow a regulation or an order in council on a question of policy or anything, that immediately has the effect of causing that order in council or that regulation to fall to the ground.

The third power which exists for the public, or members of the public who are affected by orders in council or regulations, is the right of the administrative appeals tribunal. Anybody who is affected by a regulation or an order in council may appeal from a ministerial decision, or a decision of an agency or anyone who has power to pass an order in council. The administrative appeals tribunal hears the issue *de novo* in a very simple process, and they have the right to substitute their opinion for that of the minister on the question of the effect of the order in council.

For these three reasons, it is quite obvious that the Australian people are infinitely farther ahead than we are. They have the right to deal with this very serious problem or effect of the regulatory process and what is happening.

I am just going to make this a short report because we have witnesses here and other business to deal with, Mr. Co-Chairman. I did obtain a great deal of material, but because of its weight I arranged for it to come through the diplomatic pouch. I talked to our High Commissioner there, Allan Beesley, a man who is expert in the law of the sea and doing a fantastic job. So the material will be here. I hope to supplement all this with a written report to give to the Committee. I would hope that, as a result of what I have said, maybe this Committee, in the brief time that is going to be allotted to it before Parliament is dissolved, would seek to try and consider ways and means by which we can improve our system in Canada of overseeing and reviewing the regulatory process and making recommendations so that maybe the next Parliament . . . Quite obviously, anything we do is not going to be of use to us in this Parliament, but the recommendations which we might leave behind us as a legacy would be of value to the next Parliament. So I have drafted a motion, which of course I cannot present—I do not know if you all have copies of it. Has it been circulated, Mr. Clerk? . . .

That this Committee report to both Houses of Parliament seeking authority to conduct a comprehensive study

## [Traduction]

du Sénat de se lever pour annoncer son intention de présenter une motion de rejet ou de modification d'un arrêté en conseil ou d'un règlement. Cette motion reçoit alors la priorité, en temps voulu. Elle est débattue jusqu'à ce que le problème soit réglé.

Peu avant la fin de leur session, ils avaient connu le cas où un règlement avait été rédigé au sujet de l'avortement dans les territoires du Nord. Cette question a soulevé, bien sûr, l'intérêt du public, mais un sénateur proposa de rejeter cet arrêté en conseil et la motion fut longuement débattue. Finalement, elle fut adoptée et l'arrêté en conseil fut donc mis de côté.

Lorsqu'une des deux Chambres adopte une motion pour frapper de nullité un décret du conseil ou une question de politique ou toute autre chose, l'effet immédiat de cette mesure est de supprimer ce décret du conseil ou ce règlement.

La troisième puissance auquel peuvent faire appel le public et les membres du public qui sont touchés par ces décrets du conseil ou règlements, c'est le tribunal d'appel administratif auquel on peut s'adresser. Toute personne touchée par un règlement ou un décret du conseil peut interjeter appel d'une décision ministérielle ou d'une décision prise par un organisme ou tous ceux qui ont le pouvoir d'adopter un décret du conseil. Les tribunaux d'appel administratif entendent à nouveau la cause selon un processus très simple et ils ont le droit de faire remplacer l'avis du ministre sur la question de savoir quels sont les effets du décret du conseil par leur propre avis.

C'est pour ces trois raisons que les Australiens se trouvent en beaucoup meilleure situation que nous à ce sujet. Ils peuvent agir dans le cas de cette question très grave, à savoir l'incidence du processus de réglementation.

Je vais faire un compte rendu très court car il y a d'autres témoins ici qui veulent être entendus et nous avons aussi d'autres affaires à l'ordre du jour, monsieur le coprésident. J'ai reçu beaucoup de documents et, vu leur poids, je me suis arrangé pour les faire venir par la valise diplomatique. J'en ai discuté avec Allan Beesley, notre haut commissaire là-bas qui est un expert en droit de la mer et fait un travail admirable. Donc ces documents viendront. J'espère pouvoir y ajouter un rapport écrit à l'intention du comité. J'espère qu'après ce que j'ai dit, le comité que nous avons ici aura le temps, pendant le peu de temps qui lui reste avant que le Parlement soit dissous, d'essayer de trouver des moyens d'améliorer notre système de surveillance et de révision du processus de réglementation au Canada et de présenter des recommandations afin que le prochain Parlement . . . Il va de soi que ce que nous ferons ne sera pas utile maintenant mais les recommandations que nous pourrons laisser en héritage pourront peut-être servir au prochain Parlement. J'ai donc rédigé une motion que je ne puis naturellement pas présenter . . . Je ne sais pas si vous en avez des exemplaires. A-t-on distribué cette motion, monsieur le greffier?

Que le présent comité fasse rapport auprès des deux Chambres du Parlement pour obtenir le droit d'effectuer

## [Text]

of the means by which Parliament can better oversee the government regulatory process, and in particular to enquire into and report upon:

1. the appropriate principles to be observed;
  - (a) in the drafting of powers enabling delegates of Parliament to make subordinate laws,
  - (b) in the use of delegated powers in subordinate laws;
2. the manner in which parliamentary control of delegated legislation should be effected;
3. the role, function and powers of the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments;

and recommends that members of the Committee be empowered to travel outside Canada, namely to Washington D.C., for the purposes mentioned above and that the necessary staff do accompany the Committee.

Both Mr. Eglington and members of my staff have been in touch with senate committees in the United States. Senator Ribicoff has been conducting a study of this, and a very useful study. He has done a tremendous amount of work. Senator Kennedy as well. There have been recent statutes enacted in Washington. I think the American experience, plus what we have learned in Australia, plus our own experience over the last three or four years, might permit us, in the six or seven weeks or two months which are intervening, to at least make a recommendation in the form of a report from this Committee as to what we think could be done to permit better Parliamentary control over the exercise of the regulatory process.

We have a quorum here. If this meets approval we might consider it and have any questions or discussion on it.

**Senator Godfrey.**

**Senator Godfrey:** I would be delighted to move this.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mrs. Holt.

**Mrs. Holt:** As you know, I also met a young congressman from the major new group that came in there in 1974. He was very much involved with amendments to give more power, an apparently Carter has brought in really strong legislation. The amendment also, I think—Congressman Levitas, I think his name is, and he was most anxious for the exchange too, as a young Turk in their new Congress. So I really would be very happy if we could learn a lot more and find ways to strengthen our handling of job assigned to us by the people, I think, for the people of Canada.

• 1120

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** We have a number of young, middle-aged, and older Turks here, who might meet with the young Turks in Washington.

## [Translation]

une étude complète sur les mesures que le Parlement pourrait prendre pour mieux surveiller le processus de réglementation du gouvernement et en particulier faire des recherches et faire rapport en ce qui a trait:

1. Aux principes pertinents à suivre
  - (a) lors de la rédaction des pouvoirs habilitants les délégués du Parlement à établir des lois accessoires;
  - (b) lors de l'utilisation de pouvoirs déléguer dans le cadre des lois accessoires.
2. A la façon dont le contrôle parlementaire sur les lois résultant de délégations doit être exercé;
3. Au rôle, aux fonctions et pouvoirs du comité mixte permanent des Règlements et autres textes réglementaires;

et recommander que les membres du comité aient le droit de voyager hors du Canada, particulièrement à Washington D.C. aux fins mentionnées précédemment et qu'ils aient le droit de se faire accompagner du personnel nécessaire.

M. Eglington et les membres du personnel se sont mis en rapport avec les comités du Sénat des États-Unis pour ces voyages. Le sénateur Ribicoff et le sénateur Kennedy ont fait aussi des études très utiles en ce sens. Certaines lois ont été récemment passées à Washington et je crois que l'expérience américaine s'ajoutant à celle que nous avons du système en Australie et à notre expérience des 3 ou 4 dernières années pourraient nous permettre dans les 6 ou 7 semaines ou 2 mois à venir de présenter, tout au moins, une recommandation sous forme de rapport émanant du présent comité. Ce rapport indiquerait la façon dont nous concevons de meilleurs contrôles parlementaires sur l'exercice du processus réglementaire.

Nous avons le quorum et si vous le voulez bien, nous pouvons étudier cette motion et en discuter.

**Sénateur Godfrey.**

**Le sénateur Godfrey:** Je veux bien proposer cette motion.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Madame Holt, vous avez la parole.

**Mme Holt:** Comme vous le savez, j'ai rencontré aussi un jeune membre du Congrès qui faisait partie de ce nouveau groupe qui est venu ici en 1974. Il s'occupait beaucoup de cette question d'amendements en vue de conférer plus de pouvoirs et il semble que l'administration Carter aurait réellement présenté quelque chose de solide au point de vue loi en ce sens. En outre, je crois que l'amendement..enfin, je pense que ce membre du congrès s'appelle Levitas, et que, comme un jeune turc au sein du nouveau Congrès, il voulait absolument que des pourparlers aient lieu. Je serais donc ravie de disposer au moyen d'accroître nos connaissances et de mieux nous acquitter de la tâche que les Canadiens nous ont confiée dans l'intérêt des Canadiens.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous avons nous-mêmes, ici, un bon nombre de jeunes Turcs, d'âge moyen et âgés qui pourraient rencontrer les jeunes Turcs de Washington.

**[Texte]**

So, moved by Senator Godfrey, seconded by Mrs. Holt. Any further discussion?

Motion agreed to.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** As soon as I get this material I will prepare a fairly comprehensive written report, and send it, accompanied by some of the copies of the statutes and copies of the proceedings in Australia, so that they will be available. Mr. Co-Chairman, will you . . . ?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think, before I turn the proceedings back to you, Mr. Co-Chairman, I should like to express my own very deep gratitude to you for what you have done, and, I think I may safely say, the deep gratitude of all the members of the Committee. I think this has been most valuable. I hope that you have recalled, if you were involved in any special expense about this, you would let us know what it was, so that the Committee could take steps to see that you did not have to do this job out of your own pocket.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Thank you. I will carefully try to separate my personal from my political expenditures. Thank you very much.

We have with us representatives from the Canadian Federation of Civil Liberties and the Human Rights Associations, who have asked for the right to present a brief and make some representations.

Mrs. Holt.

**Mrs. Holt:** Before we go to that, may I tell the Committee that one of our top members has been quite ill, Ken Robinson. I just got a report now for the Committee, and the antibiotics have just started to take. So it looks a little more hopeful today than it did yesterday. But he is very, very ill and he is in the Queensway Hospital in Toronto.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Thank you. Does the Committee feel that the members personally, and also the Clerk on behalf of the Committee, might write to Mr. Robinson expressing our hope that he will have a speedy recovery, that we miss him here and that we want a quick recovery?

**Mrs. Holt:** That would be nice.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Fine.

Now, if the representatives of the Canadian Federation of Civil Liberties would approach the judicial dais. Mrs. Marianne Roy is the President. She is accompanied by Chuck Brabazon, the Director, and Ken Rubin, the consultant. Will you be making the presentation?

**Ms. Marianne Roy (President, the Canadian Federation of Civil Liberties and Human Rights Associations):** Yes, I will make a brief presentation, if that is all right, and Mr. Rubin can add some comments, since he is the source person in this area.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Fine, and then there will be questions from members of the Committee, and our legal counsel is available if she wants to comment, if she wants

**[Traduction]**

La motion est donc proposée par le sénateur Godfrey et appuyée par Mme Holt. Y a-t-il d'autres observations?

La motion est adoptée.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Dès que j'aurai ces documents, je préparerai un rapport relativement complet et l'enverrai, joint à quelques copies des statuts et des comptes rendus de délibérations de l'Australie, afin que des documents soient à notre disposition. Monsieur le coprésident, voulez-vous . . . ?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Avant de vous rendre les rôles, monsieur le coprésident, je tiens à exprimer la profonde reconnaissance que je vous dois et la profonde reconnaissance qu'éprouvent, j'en suis sûr, les membres du comité à votre endroit, pour ce que vous avez fait. Je pense que votre travail a été extrêmement utile. S'il vous a obligé à engager des dépenses spéciales, j'espère que vous nous en ferez part afin que le comité prenne des mesures pour que vous n'ayez pas à puiser dans vos propres poches.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Merci. Je tâcherai bien de faire la distinction entre mes dépenses personnelles et mes dépenses politiques. Merci beaucoup.

Nos témoins d'aujourd'hui sont les représentants de la Fédération canadienne des Associations des libertés civiles et des droits de la personne qui nous ont demandé la permission de présenter un mémoire ainsi que certaines instances.

Madame Holt.

**Mme Holt:** Avant de passer à cela, je voudrais signaler au comité que l'un de ses principaux membres a été très malade. Il s'agit de Ken Robinson. Je viens de recevoir un rapport à communiquer au comité, et j'apprends que les antibiotiques viennent à peine de commencer à faire effet. La situation semble donc meilleure aujourd'hui qu'hier. Toutefois, il est extrêmement malade et il se trouve à l'hôpital Queensway, à Toronto.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Merci. Le comité pense-t-il que chacun des membres et que le greffier au nom du comité, pourraient écrire à M. Robinson, pour lui dire qu'il nous manque et que nous lui souhaitons un prompt rétablissement?

**Mme Holt:** Ce serait vraiment gentil.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Très bien.

J'invite maintenant les représentants de la Fédération canadienne des Associations des libertés civiles à s'approcher du banc des témoins. Mme Marianne Roy est la présidente de la Fédération. Elle est accompagnée de Chuck Brabazon, directeur, et de Ken Rubin, expert-conseil. Est-ce vous qui allez faire la présentation?

**Mad. Marianne Roy (présidente, Fédération canadienne des Associations des libertés civiles et des droits de l'homme):** Oui, je vais faire un bref exposé, si vous le permettez, à laquelle M. Rubin ajoutera certaines observations puisqu'il est notre personne-ressource dans cette région.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Très bien. Ensuite, les membres du comité pourront poser des questions. En outre, notre conseiller juridique est à notre disposition et elle pourra

## [Text]

to make any comments, as well. Fine. Will you proceed, then, Mrs. Roy.

**Mad. Marianne Roy:** J'aimerais tout d'abord, monsieur le président, remercier votre comité de nous avoir reçus. Vous avez déjà fait les présentations, donc je ne vais pas les refaire.

Je vais peut-être juste ajouter que M. Rubin est notre personne ressource en ce qui concerne cette matière et est l'auteur d'un document intitulé «How Private is Private», une recherche qui a été parrainée par la Fédération et une de ses associations «Civil Liberties Associations of the National Capital Region».

La Fédération est un organisme bénévole qui regroupe une vingtaine d'association de droits de la personne à travers le Canada. Son conseil d'administration se compose de six membres, dont trois de la région de la capitale, un de la Colombie-Britannique, un de Terre-Neuve et moi-même de Montréal.

• 1125

Le but de la fédération est la promotion et la reconnaissance des droits et libertés des personnes au Canada. Pour votre gouverne, notre financement par le passé a été surtout assuré par les subventions gouvernementales; mais en ce moment nous faisons un effort pour changer quelque peu cette situation, ce qui explique par ailleurs la raison pour laquelle nous n'avions pu vous présenter un mémoire plus étouffé et écrit de notre brève présentation d'aujourd'hui.

Il nous paraît très important de bien situer notre intervention et notre position quant à nos recommandations sur la protection de la vie privée des citoyens et plus spécifiquement du droit de chacun d'entre nous de demeurer propriétaire des renseignements sur notre personne, et de leur utilisation. Les moyens pour garantir cette protection et ce respect de notre vie intime et personnelle sont de limiter au maximum l'acquisition et la conservation de ces renseignements par d'autres, et de conserver le contrôle sur leur utilisation quand pour le bien-être de la collectivité il est nécessaire de transmettre cette information, soit à des organismes du secteur public ou du secteur privé.

The issue, therefore, is that, in order to protect the citizen's basic right to personal information privacy, first, the compiling of such information must be kept to a minimum and, second, when for the welfare of the collectivity this compiling of personal information is really necessary, either for the public or private sector, then the individual must retain control over its usage, over the utilization of this information.

Therefore, in the context of this Committee's work, Mr. Chairman, we ask that the Committee review all regulations and directives within Part IV of the Canadian Human Rights Act, including the Treasury Board's Information Management Directives. In order to obtain the objective of guaranteeing the protection of the rights to personal information privacy, we feel that the administrative procedures, because they affect these rights, should be arrived at with public input and participation; that their application be subject to judicial review, as is

## [Translation]

également faire des observations, si elle le désire. Madame Roy, vous avez la parole.

**Ms. Marianne Roy:** First, Mr. Chairman, I would like to thank the Committee for hearing us. You have already made the introductions, so I shall abstain from making them again.

However, may be I should just add that Mr. Rubin is our resource person in this field and that he is the author of a study entitled *«How Private is Private»*, which was sponsored by the Federation and by one of its associations, the Civil Liberties Association of the National Capital Region.

The federation is a voluntary organization that comprises some 20 human rights associations throughout Canada. Its board of directors has a membership of six, that is three members from the capital region, one from British Columbia, one from Newfoundland and myself, from Montreal.

The Federation's objective is the promotion and the recognition of human rights and liberties in Canada. For your information, in the past, we obtained most of our funding through government subsidies; however, we are now making an effort to change that situation somewhat, which also explains why we have not been able to submit to you a more exhaustive written brief, that would deal with the presentation we are making today.

We deem it very important to properly define our intervention and our position as to our recommendations on the protection of privacy and, more specifically, on the right of each individual to remain the owner of information on himself or herself and to control the use of this information. To ensure that our privacy is indeed protected and respected, we believe that the gathering and storage of this information by outside sources should be as limited as possible and that a strict control of its use should be exercised when, for the welfare of the community, it is necessary to transmit it to organizations of the public sector or of the private sector.

Donc, pour protéger le droit fondamental du citoyen à la vie privée, il faudrait premièrement que l'obtention de renseignements personnels soit limitée au minimum nécessaire et, deuxièmement, lorsque pour le bien-être de la collectivité l'obtention de ces renseignements personnels est jugée nécessaire, soit pour le secteur public, soit pour le secteur privé, que le particulier conserve le contrôle de l'utilisation de ces renseignements.

Nous demandons donc, monsieur le président, que, dans le cadre de son travail, le comité examine tous les règlements et toutes les directives de la partie IV de la Loi canadienne sur les droits de la personne, y compris les directives de gestion de l'information du Conseil du Trésor. Pour que soit vraiment garanti le droit de la personne à ce que des renseignements la concernant soient tenus secrets, nous estimons que les procédures administratives, parce qu'elles influent sur ce droit, devraient être élaborées avec la participation du public. Leur

**[Texte]**

done is other countries, as we have just stated, and that there be sanctions for non-compliance to the rule.

A step in the right direction would be to set up what we have called "the data inspection board", an independent regulatory and licensing body which would hold public hearings. Decisions affecting the basic rights of people in Canada, and often affecting their future, must be arrived at with as much participation and input of the people concerned as possible, and should not be viewed as of a purely administrative nature, and, as a consequence, be handled internally.

As to third-party access, it is our opinion that the regulations and directives of Part IV offer insufficient measures to prevent unauthorized third-party access, and, equally as important, they do not spell out clearly what should constitute an individual's consent to third-party access, authorized or not. For example, the individual should be informed that the third-party access has been requested and authorized in order to have the opportunity to challenge that access.

You will note that we have recommended that the Privacy of Information Act be extended to all federal institutions and federally-regulated industries. If it were the case—and, even now, as some personal information kept in the private sector is derived from the state's files—the regulations and directives must be more specific in the protection of the right to privacy.

Pour conclure, monsieur le président, il nous paraît évident que votre Comité ainsi que le comité de la justice et des questions juridiques doivent être les gardiens de ce qui constitue en ce moment la partie 4 de la Loi canadienne sur les droits de la personne, et que le but de la protection des renseignements personnels des personnes doit être assuré par le contrôle de cette information par les individus eux-mêmes, et ce, au moyen entre autres d'un organe indépendant d'examen, et de la possibilité d'examens juridiques ou d'appels juridiques, de l'application de la loi et de ses règlements.

• 1130

Je passe maintenant la parole à M. Rubin.

**Mr. Ken Rubin (Consultant, Canadian Federation of Civil Liberties and Human Rights Associations):** Thank you, Mr. Chairman. My comments, Mr. Chairman and members of the Committee, are based on my own personal experience with the use of Part IV of the Canadian Human Rights Act as well as my research analysis of the Act's provisions and regulations and directives connected with personal information privacy. My personal experience to date was one of finding some files exempt, others missing and in part or whole, not all files being correctable, some files' material being unnecessary, and others linked without my approval. This has led to several complaints with the Privacy Commissioner which are still in the investigative stage. My research analysis . . .

**[Traduction]**

application devrait être assujettie à un examen judiciaire, comme cela se fait dans d'autres pays, et devrait faire l'objet de sanctions en cas de désobéissance aux règlements.

La constitution de ce que nous avons appelé «le conseil d'inspection des données» serait un pas dans la bonne direction. Il s'agirait d'un organisme de réglementation et d'octroi de permis qui tiendrait des audiences publiques. Les décisions touchant les droits fondamentaux des Canadiens et influant souvent sur leur avenir doivent être prises après une consultation aussi poussée que possible des personnes concernées et ne devraient pas être considérées comme de simples questions administratives qu'il convient de régler sans consultation.

Pour ce qui est de l'accès de tiers aux renseignements, nous estimons que les règlements et les directives de la partie IV ne contiennent pas suffisamment de dispositions pour empêcher l'accès aux renseignements par des tiers non autorisés et, chose tout aussi importante, ne précisent pas en quoi consisterait le consentement d'un particulier à la divulgation de renseignements le concernant à un tiers, que ce tiers soit autorisé ou non. Nous estimons, par exemple, que le particulier devrait être mis au courant de la demande d'un tiers d'obtention de renseignements et de la permission accordée à ce tiers, afin qu'il puisse contester cette divulgation.

Notez que nous avons recommandé que les dispositions de la Loi sur l'accès aux renseignements privés s'étendent à tous les établissements fédéraux et à toutes les industries réglementées par le gouvernement fédéral. En pareil cas—même actuellement, certains renseignements que détient le secteur privé proviennent de dossiers gouvernementaux—les règlements et les directives devront être plus précis en ce qui a trait à la protection du droit à la vie privée.

In conclusion, Mr. Chairman, it seems obvious to us that your Committee and the Committee on Justice and Legal Affairs should both be the guardians of what is now Part IV of the Canadian Human Rights Act and that the protection of private information should be guaranteed through the control of this information by the individuals concerned. This could be done, among other things, through an independent reviewing body and through judicial recourse against the application of the Act and of its regulations.

I now leave the floor to Mr. Rubin.

**M. Ken Rubin (conseiller, Fédération canadienne des Associations des libertés civiles et des droits de l'homme):** Merci, monsieur le président. Ce que je vais vous dire traduit l'expérience que j'ai pu faire de la quatrième partie de la Loi sur les droits de la personne et les recherches que j'ai effectuées sur les dispositions de cette loi, les règlements et les directives touchant la caractère privé des renseignements personnels. J'ai déjà pu constater que certains dossiers étaient soustrait, que d'autres manquaient entièrement ou en partie, que certains ne pouvaient être corrigés, que d'autres contenaient des documents inutiles et que d'autres encore contenaient des renseignements dont je n'avais pas approuvé la communication. Cela m'a mené à porter plusieurs plaintes devant le commis-

[Text]

**Senator Godfrey:** You are talking about your own personal files or other people's?

**Mr. Rubin:** I am talking about my own personal files. However, as I was going to say, my research analysis, though, which is the report that you have in front of you, is based not only on my own personal experience but other cases that I handled or reviewed, as well as based on publicly reported happenings in a variety of access fields. This has led me to conclude that the act has several limitations that are both administrative and substantive.

I wish to outline several problems with the current formal and I guess what I would call the informal regulations connected with Part IV of the Canadian Human Rights Act, and by the informal regulations, where I think part of the problem is, in the Treasury Board directives which will come out next week, I gather, as Part V of the Administrative Policy manual called the *Information Management Manual* that will not only include directives on the Part IV but will include electronic data processing guidelines, telecommunication guidelines, record management guidelines and so on, so that when the Federation is saying these should be reviewed, I think this whole function of the Treasury Board really has to be looked at carefully and in the context of Part IV.

In specific areas, third-party access, there was no accurate record of who accessed my files, why and when, and no notification of myself when this occurred. This is a key administrative feature that is vaguely touched on in the regulations and directives. In terms of third-party opinion and second-hand information, I found unnecessary information primarily pressed for things and several of my files not needed for administrative purpose. The administrative rules do not place sufficient restriction on correction of personal information. Paper burden directive regulations, for instance, seem to be applied more in the context of business than personal information, and this feature is not even spelled out through Part IV regulations put before this Committee in June of last year.

**Senator Godfrey:** Could I interrupt you just one moment. I am not quite sure why you are so famous that you have got so many files or what files you are talking about. I do not want to probe into your private but could you give us some indication of what kind of personal files and what department? Or, if you do not want to ...

**Mr. Rubin:** In the report it is mentioned that I did apply for some 59 files.

**Senator Godfrey:** Unfortunately, I did not realize. I have not read the report, so ...

**Mr. Rubin:** But they are of the nature of—most Canadians I think would have social security, taxation type of files. I have other files given that I have been active in consumer issues or I have at times been employed on a term or consulting basis with the federal government.

[Translation]

saire à la protection de la vie privée. Diverses enquêtes sont donc en cours. Pour ce qui est de mes recherches ...

**Le sénateur Godfrey:** Vous parlez de vos dossiers personnels ou d'autres dossiers?

**M. Rubin:** De mes dossiers personnels. Toutefois, j'allais justement dire que mes recherches, qui font l'objet du rapport que vous avez sous les yeux sont basées non seulement sur mon expérience personnelle mais sur d'autres cas que j'ai pu examiner et sur certains incidents rendus publics dans divers domaines. Ainsi, j'en suis arrivé à la conclusion que la loi comporte certaines limitations de forme et de fond.

Je vais maintenant exposer plusieurs problèmes émanant des règlements officiels et non officiels liés à la quatrième partie de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Par règlements non officiels j'entends les directives du Conseil du Trésor qui doivent, je crois, sortir la semaine prochaine et qui constitueront la cinquième partie du guide administratif intitulé *Guide de gestion de l'information* qui ne contiendra pas simplement des directives portant sur la quatrième partie mais aussi des principes directeurs sur l'informatique, les télécommunications, la gestion des dossiers etc.. Aussi, lorsque la Fédération déclare que la question doit être examinée, c'est parce qu'en fait toute la fonction du Conseil du Trésor doit être étudiée de près dans le contexte de la quatrième partie.

Plus précisément, je ne suis aperçue que rien ne précisait qui pouvait avoir accès à mes dossiers, dans quelle condition et quand, ni que je devais en être avisé. C'est un élément administratif clé dont il est vaguement question dans les règlements et directives. J'ai également constaté que certains renseignements inutiles, recueillis auprès de tiers ou par ouï-dire semblaient être mis en évidence dans mes dossiers. Les règles administratives étaient mis en évidence dans mes dossiers. Les administratives ne limitent pas suffisamment la correction des renseignements personnels. Il semble par exemple que certains règlements s'appliquent davantage dans le contexte des renseignements d'entreprise que dans celui des renseignements personnels alors qu'il n'en est pas question dans les règlements touchant la quatrième partie dont vous avez pu prendre connaissance en juin dernier.

**Le sénateur Godfrey:** Puis-je vous interrompre un instant? Je ne comprends pas trop bien pourquoi vous êtes si célèbre et que vous avez tant de dossiers et je ne vois d'ailleurs pas très bien de quels dossiers vous parlez. Je ne vous demande pas de me raconter votre vie privée mais pourriez-vous nous dire de quel genre de dossiers personnels vous parlez et de quel ministère il s'agit? Ou si vous ne voulez pas ...

**M. Rubin:** J'ai indiqué dans mon rapport que j'ai demandé 59 dossiers.

**Le sénateur Godfrey:** Je n'ai malheureusement pas eu le temps de lire le rapport, si bien ...

**M. Rubin:** Mais c'est le genre de dossiers qu'ont probablement la plupart des Canadiens puisqu'il s'agit de sécurité sociale, etc. Comme je me suis occupé de questions de consommation et que j'ai parfois été employé par le gouvernement

## [Texte]

**Mrs. Holt:** Excuse me. Your files are related to the fact that you are employed by the federal government?

**Mr. Rubin:** No, that is not what I am saying. I am saying they are files that any Canadian citizen has, some of which have been as a result of accessing employee information banks.

**Mrs. Holt:** Was there a reason for a security clearance? I am with Mr. Godfrey. I do not know why there are files on you. I mean, I have been around long enough to know there is more than just that you are a saint that they are keeping files on you. I mean, saints may have files, too, but I would like to know why you particularly . . .

• 1135

**An hon. Member:** We all have.

**Mrs. Holt:** That is right, the Catholic church keeps some of them.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I wonder if you would allow Mr. Rubin to finish and then we could question.

**Mrs. Holt:** It is very difficult to follow the information though.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** With the reservation that there will be some questioning as to the basis and nature of the files, and so on, so you might keep that in mind, Mr. Rubin.

**Senator Godfrey:** Mr. Rubin satisfied my curiosity; I just wanted to get a general idea, that was all.

**Mr. Rubin:** Terms of new files due to access record requests. The only place such procedures are spelled out are in the Treasury Board directives and they lack mention of the time period such files are kept, or on the necessity of keeping a record on individuals applying who clearly are determined not to have a file. The access rules to such records have to be more clearly spelled out and restrictive.

In the context of replies that I got that said no record, there is no administrative rules that say, when you get this back it should be more specific. In other words, I was not given specific reasons, and I think there should be, such as not kept under the act, not kept in the name of the individual, missing file, no record due to record destruction, and so on.

Terms of exemptions. Insufficient reasons are given to the individual as to the why of the exemptions. For instance, the Treasury Board directives more clearly define the grounds for international relations exemptions than the act or regulations do. The regulations do spell out and allow government doctors' discretion over individual medical record access, in some cases, as opposed to that of individual's doctor's advice, but do not specify what is meant by "ministerial discretion".

The change in the drug file exemption status is a good case in point for the Committee to review. There is insufficient definition and restrictions given for exemptions of access to

## [Traduction]

fédéral pour des périodes déterminées ou à titre de conseiller, j'ai d'autres dossiers.

**Mme Holt:** Excusez-moi. Vos dossiers sont liés au fait que vous êtes employé par le gouvernement fédéral?

**Mr. Rubin:** Non, ce n'est pas ce que je voulais dire. Il s'agit de dossiers comme en ont tous les citoyens canadiens mais certains ont été compilés à partir de renseignements contenus dans les banques d'information sur les employés.

**Mme Holt:** Y aurait-il une question sécuritaire? Comme M. Godfrey, je ne sais pas pourquoi on conserve tant de dossiers sur vous. J'ai assez d'expérience pour savoir que dans ces dossiers il n'est pas simplement question de votre sainteté. Évidemment les saints peuvent également avoir des dossiers mais j'aimerais savoir pourquoi, vous, en particulier . . .

**Une voix:** Nous en avons tous.

**Mme Holt:** C'est vrai, l'Église catholique en tient.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Voudriez-vous bien laisser M. Rubin terminer afin que nous puissions ensuite l'interroger?

**Mme Holt:** Cela n'empêche que c'est très difficile à suivre.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Sachant, monsieur Rubin, que l'on pourra vous interroger sur la base et la nature de ces dossiers, etc., veuillez en tenir compte.

**Le sénateur Godfrey:** M. Rubin a satisfait ma curiosité, je voulais simplement avoir une idée générale, c'est tout.

**Mr. Rubin:** Constitution d'un nouveau dossier à partir de renseignements contenus dans d'autres dossiers. Seules les directives du Conseil du Trésor sont explicites à ce sujet sauf qu'elles n'indiquent pas combien de temps sont conservés ces dossiers, ni la nécessité de tenir une liste des personnes demandant sans équivoque qu'on ne constitue pas de dossiers à leur sujet. Les règles d'accès à ces dossiers doivent être plus clairement explicitées et plus restrictives.

Lorsqu'on m'a répondu qu'il n'y avait pas de dossier, aucune règle administrative n'exigeait que des précisions soient fournies. Autrement dit, on ne m'a pas donné de motif précis comme: Conformément à la loi, pas sous ce nom, manquant, détruit, etc.

On ne donne pas non plus de raison suffisante quand on répond à un particulier que ses dossiers sont exemptés. Par exemple, les directives du Conseil du Trésor définissent plus clairement les motifs d'exemption en matière de relations internationales que la loi ou les règlements. Les règlements toutefois précisent que les médecins du gouvernement peuvent à discrétion avoir accès aux dossiers médicaux des particuliers, dans certains cas, même contre l'avis du médecin personnel, mais ne précise pas ce que veut dire: discrétion ministérielle.

La modification des dispositions touchant l'exemption des dossiers sur les drogues devrait être examinée par le Comité. La définition et les restrictions aux exemptions touchant l'accès

## [Text]

personal information and, unfortunately, no legislative recourse to independent assessment or judicial review. Context of possible record link such as inroads and the need for these in the regulations and directives to be more clearly restricted.

I will give you a few areas. One is computer tapes. As computer systems are centralised, what restrictions are there? Having viewed computer tapes, it is hard to analyse them because they are all kept separately. Much reliance has to be placed on the government privacy co-ordinator's interpretation of computerised information. Another context of linkage is by a personal identifier, especially the Social Insurance Number. The administrative procedures require or encourage the use of SIN as an identifier to access personal information banks. Some personal information banks encourage or require SIN to be on record. Now, having seen my actual SIN record, I do not want it used as a verifier, nor is the information on it up-to-date in the first place, nor did I give that information then for anything but the specific unemployment reasons.

No clear information was provided to me when I applied for this file as to why and how this personal information file of mine is now used outside of this personal information bank. Is it becoming a single identifying number and potentially subject to abuse in the context of the private sector and record linkages?

I reviewed a case where the Hudson's Bay Company in Ottawa used the criminal records of prospective employees that came from the federal Canadian police information centre. I reviewed a case where an individual had been told his student loan file was handed over to the collection agency and he was unable to determine what information that collection agency was given by the Federal Student Loan Program and whether this information was passed on to other credit agencies inside or outside Canada.

I have reviewed cases where banks—not information banks but banks where you get your money—have requested SIN or income tax data, but do not know if they have, before or after March 1, 1978, verified this information with respect to federal personal information banks, with or without the individual's consent. Terms of investigation are reviewed and potential record linkages, to give you one area of example, because it is unclear how and which federal information banks have been or still can be used during the investigations.

• 1140

The example is the Swiss or General Police and Security Planning Group that compiles information on individuals for security investigations and they may potentially be basing that information on other federal personnel information banks and in this case they themselves are not required to be listed as an approved personnel information bank.

## [Translation]

cès aux renseignements personnels sont insuffisants et, malheureusement, il n'existe aucun recours législatif pour demander une évaluation indépendante ou un avis judiciaire. Le contexte des incursions et leur nécessité doivent être mieux délimités dans les règlements et les directives.

Prenons quelques secteurs. D'abord les rubans d'ordinateur. Comme les systèmes d'informatique sont centralisés, quelle restriction existe-t-il? Il est difficile d'analyser ces rubans car ils sont rangés séparément. Il faut donc beaucoup s'en remettre à l'interprétation du coordonnateur gouvernemental de l'information privée contenue dans les ordinateurs. Une autre façon de communiquer les renseignements d'un dossier à l'autre est l'identification, particulièrement le numéro d'assurance sociale. Les procédures administratives exigent ou encouragent l'utilisation de ce numéro qui permet l'accès aux banques d'information personnelle. Certaines banques d'information personnelle encouragent ou exigent le numéro d'assurance sociale. Ayant vu mon dossier relatif à ce numéro, je ne veux pas qu'il soit utilisé comme moyen de vérification car les renseignements qu'il contient ne sont pas à jour et parce que je n'ai jamais donné ces renseignements à d'autres fins que l'emploi que je demandais.

On n'a pas su me dire clairement pourquoi et comment ces renseignements personnels étaient maintenant contenus dans d'autres dossiers qu'à la banque d'information personnelle. Ce seul numéro d'identification peut faire l'objet d'abus dans le secteur privé et peut servir à relier divers dossiers, n'est-ce pas?

J'ai examiné un cas où la Compagnie de la Baie d'Hudson à Ottawa avait utilisé les dossiers criminels des candidats à certains postes, dossiers tirés d'un centre d'information de la police canadienne. J'ai également examiné un cas où un citoyen avait appris que son dossier d'emprunt étudiant avait été communiqué à un organisme sans qu'il puisse savoir quels renseignements avaient été ainsi transmis par le programme fédéral des prêts aux étudiants ni si ces informations avaient aussi été communiquées à d'autres organismes de crédit au Canada ou à l'étranger.

J'ai vu des cas où des banques, non pas des banques d'information, mais des banques où l'on va chercher de l'argent, avaient demandé le numéro d'assurance sociale ou des données sur l'impôt sur le revenu, mais je ne sais pas si ces informations ont été vérifiées avant ou après le 1<sup>er</sup> mars 1978 pour ce qui est des banques fédérales d'informations personnelles avec ou sans le consentement de l'intéressé. On examine les moyens d'enquête et les possibilités de liens entre les différents dossiers, car on ne sait pas trop comment ni quelles banques d'informations fédérales ont été ou sont encore utilisées au cours des enquêtes.

La Suisse en est un exemple avec son groupe de planification générale de la sûreté qui s'informe sur les gens dans le cadre d'enquêtes de sécurité, mais il n'est pas impossible que ces renseignements soient obtenus auprès d'autres banques fédérales de données sur le personnel, de sorte que ce groupe n'a pas à être enregistré lui-même en tant que banque de données sur le personnel.

## [Texte]

Finally, Mr. Chairman, one or two comments on public input and participation, because part of the problem is in these administrative procedures. A lot of them are so important that they should either be written into the act or should be known in advance by the individuals applying, or the individuals should have some input into them. This certainly was what I found and other people who were referred to me or whom I talked directly to in part indicated. Certainly the privacy commissioner's office and even indeed this parliamentary Committee or the Justice Committee, where there is a certain degree of public input—that is why we are today—are perhaps from the citizen's viewpoint insufficient but useful to this and this is why I believe the federation is recommending an independent regulatory body, an independent judicial review; it is a combination of these types of factors.

One of the things, though, that concerns me is that the internal central review mechanisms for federal information banks, not mentioned in Part IV of the act, and internal review groups such as the Advisory Committee on Privacy and the statistical and paper-burdened review panel are mentioned in the Treasury Board directive, but those things are not mentioned in the act.

The designated minister right now is the Treasury Board president but this very agency is the control agency for federal personnel and some of the financial directors within the federal government, and they also now have this increasing responsibility for information management directives, many of which affect directly, particularly the personnel information banks, the individual. I think the concern is it is an internal kind of situation. These are some of my findings in terms of the regulations and directives.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Thank you. May I say, Mr. co-Chairman and members of the Committee, that I have had a chance to go through the brief and I have to say that at the present time our terms of reference are much more limited than they were last year when we had before us the chance to oversee the proposals in the Green Paper. So to the extent that you found your briefs and your discussion on the questions of the directives and regulations, we have touched on those and I think we have jurisdiction. Some of the other proposals and the recommendations, although a lot of us may be in personal sympathy with them as a committee we would have difficulty in passing on them, but having made that observation we appreciate what you have had to say. A couple of people have indicated they want to—Mr. Hnatyshyn and Mrs. Holt, I understand, both have questions to ask.

**Mr. Hnatyshyn:** Mr. Chairman, I want to start off by thanking the witnesses and congratulate them on what has obviously been a fair amount of work, and I understand it is on a voluntary basis. They are certainly to be commended for the information and the studies that they have undertaken on a

## [Traduction]

Pour terminer, monsieur le président, une ou deux remarques sur l'apport et la participation du public, car le problème tient partiellement à ces procédures administratives. Quantité d'entre elles sont d'une importance telle qu'il faudrait les inclure dans la législation ou bien les faire connaître préalablement aux requérants, ou encore il faudrait que les intéressés aient leur mot à dire lorsqu'on les établit. Telles sont les conclusions auxquelles, pour ma part, j'ai abouti avec les gens qu'on m'a envoyés ou avec lesquels je me suis personnellement entretenu. Les gens estiment sans doute que le Commissaire à la protection de la vie privée voire ce comité parlementaire ou le comité de la justice ne suffisent pas mais qu'ils ont leur utilité, du moins, l'influence du public s'y exerce jusqu'à un certain point et c'est la raison pour laquelle nous sommes ici aujourd'hui. Ces différents éléments réunis expliquent, je crois, que la fédération recommande la création d'un organisme autonome de réglementation et un examen judiciaire indépendant.

Il y a pourtant une chose qui me préoccupe, à savoir que les conditions d'examen interne centralisé qui régissent l'approbation des banques fédérales de données et leurs catégories ne figurent pas dans la Partie IV de la loi; il en est question dans les directives du Conseil du Trésor de même que pour les groupes d'étude interne tels que le comité consultatif sur la protection de la vie privée et la commission d'examen chargée des statistiques et de l'étude des dossiers alors que la loi ce passe également sous silence.

A l'heure actuelle, le président du Conseil du Trésor en est le ministre responsable mais c'est également du Conseil du Trésor que relèvent le personnel fédéral et certains directeurs financiers; par ailleurs, cet organisme a désormais davantage de responsabilités en ce qui concerne les directives s'appliquant à la gestion des données qui, pour beaucoup, touchent directement les gens; c'est en particulier vrai pour les banques de données sur le personnel. Ce qui est inquiétant, c'est le caractère interne de la situation. Voilà donc certaines de mes constatations à propos des directives et de la réglementation.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Merci. Monsieur le coprésident, mesdames et messieurs, j'ai parcouru le mmoire et je dois dire qu'à l'heure actuelle notre mandat est beaucoup plus restreint que l'année dernière puisque nous pouvions alors passer outre aux propositions du Livre vert. Dans la mesure où vos mémoire et vos interventions se rattachent aux directives et à la réglementation, nous sommes compétents, me semble-t-il. Pour ce qui est de certaines autres propositions ou recommandations, il nous serait difficile de les adopter bien que beaucoup d'entre nous y soient personnellement favorables; cela dit, nous vous savons gré de vos propos. Deux personnes, M. Hnatyshyn et Mme Holt, je crois, ont manifesté l'intention de poser des questions.

**M. Hnatyshyn:** Tout d'abord, monsieur le président, je tiens à remercier les témoins et à les féliciter de ce qui représente manifestement un travail considérable que, de surcroît, ils ont accompli bénévolement. Il faut sans aucun doute les féliciter des renseignements qu'ils ont rassemblés et des études qu'ils

## [Text]

relatively new area of our law, because they are dealing with privacy legislation that has only been recently passed by Parliament and has only had a short period of time within which to come into operation. Having said that, I want to joint with Mr. Rubin in saying that, although he has obviously done more specific research on this than I have had the opportunity of doing, that I have to concur with his assessments as I understand his analysis of the situation now.

My impression is that the provisions of Part IV of the Canadian Human Rights Act dealing with the matters within our own jurisdiction, Mr. Chairman, that is to say directives, reports required under the provisions of that act and documents required to be issued and regulations and so on, leads me to think that we are involved in an area here, initially at least, in sort of a great deal of ad hockery, if I could put it that way. Just looking over the first report of the Prsident of the Treasury Board on the information data banks, I think we would have to have a look at it as parliamentarians, certainly in terms of this Committee. But if the legislation itself requires the president of the Treasury Board to list all the information data banks in the federal government, I have the deep suspicion, certainly examples come to my mind just in reading and without having looked into the thing, that there are a number of information data banks that are not included in that initial listing so the private citizen, if the purpose of that part of the Human Rights Act is to allow him access to his personal files, is immediately put at a disadvantage. I agree with the thrust of the presentation here, but I think that some device has to be found in order to egg on the president of the Treasury Board, either by way of independent investigatin or a Parliamentary investigatin, to come to terms with the fullest possible listing of information data banks.

• 1145

Mr. Chairman, I think most of us in this Committee, if not all of us in this Committee, would agree with the value of privacy legislatin and the intent contained in that act. But it is quite one thing to state general principles, and another to carry out the intention of the act and to find that administratively it is failing us and failing us some pretty important aspects.

The things that I concern myself with, and on which I want to get the opinions of the wintesses here today, are a couple of aspects. One is the suggestions they may have with respect to allowing the individual citizen . . . I guess I should go back one step. The purpose of having this kind of legislation is that many people often say that they have nothing to hide, they are not worried about wha is in their file. But I think we have to keep reminding ourselves that a lot of these data files and information data banks contain hearsay information, things that are given by third parties with respect to the reputation of individuals across this country, they are sort of subjective assessments of individuals. I think the purpose of privacy legislatin in part is to allow the individual citizen to have access to these assessments of their own personalities and worth in these files in order to, if necessary, take corrective actin. It is not a question of any of us having anything to hide,

## [Translation]

ont entreprises dans un domaine juridique relativement nouveau, dans la mesure où il s'agit de la Loi sur la protection de la vie privée dont l'adoption par le Parlement est assez récente et qui n'est en vigueur que depuis peu de temps. Cela dit, je suis d'accord avec M. Rubin sur son analyse de la situation telle qu'elle se présente actuellement, même si, de toute évidence, il a fait dans ce domaine des recherches plus poussées que moi.

Les dispositions que renferme la Partie IV de la Loi sur les droits de la personne et qui portent sur les questions relèvant de notre compétence, à savoir notamment les directives, les rapports et les documents exigés ainsi que la réglementation, impliquent, du moins au début, énormément d'improvisation, si je puis m'exprimer ainsi. Il suffit de se pencher sur le premier rapport du président du Conseil du Trésor en ce qui concerne les banques de données, pour s'apercevoir que les parlementaires, et en tout cas ce Comité, devraient examiner ce problème. Toutefois, si la loi exige que le président du Conseil du trésor enregistre toutes les banques de données qui existent au sein de l'administration fédérale, je soupçonne fort qu'au début un certain nombre de banques de données y échapperont; des exemples me viennent à l'esprit bien que je n'aie pas étudié la situation de près. Si cette partie de la Loi sur les droits de la personne a pour but de permettre aux citoyens de consulter leur dossier, ceux qui veulent effectivement le faire sont immédiatement défavorisés. Je suis d'accord sur le fond de l'exposé qu'on vient d'entendre, mais à mon avis il faut trouver un moyen quelconque, que ce soit une enquête indépendante ou une enquête parlementaire, pour inciter le président du Conseil du trésor à établir un catalogue aussi complet que possible des banques de données.

Je crois, monsieur le président, que la plupart d'entre nous, sinon tous, nous sommes d'accord sur les mérites de la Loi concernant la protection de la vie privée ainsi que sur ses intentions. Toutefois, énoncer des principes généraux, c'est une chose mais c'en est une autre que de les appliquer en s'apercevant que du point de vue administratif, c'est un fiasco, un échec qui porte sur des aspects fort importants.

Il y a deux choses qui me préoccupent et sur lesquelles j'aimerais avoir l'opinion des témoins ici présents. La première est liée à ce qu'ils ont dit en ce qui concerne le fait d'autoriser quelqu'un . . . je crois que je devrais revenir un peu en arrière. La raison d'être d'une loi de ce genre, c'est que bien des gens affirment souvent qu'ils n'ont rien à cacher et que le contenu des dossiers qui les concerne ne les inquiète pas. Toutefois, il ne faut pas oublier que ces dossiers ou ces banques de données contiennent énormément de renseignements recueillis par ouï-dire, des renseignements fournis par des tiers et qui concernent la réputation des gens d'un bout à l'autre du pays; ce sont des jugements subjectifs. L'un des but de la loi sur la protection de la vie privée est de permettre à quelqu'un de prendre connaissance de ces jugements portés sur sa personnalité et sa valeur et d'entreprendre au besoin de les rectifier. Le problème n'est donc pas forcément que nous avons des choses à cacher mais

## [Texte]

necessarily, but the fact is that some great damage . . . Just think in terms of credit ratings alone, to take a very simple kind of example. If you get into a dispute with a lumber company, for example, and they then classify you to the credit bureau as being a poor credit risk, I think you should have the right to look at that file and say, well now, these fellows gave me green lumber or something, there is a reason for me not paying that bill.

What I want to get an opinion from the witnesses on is how they see an improvement, or what can be done specifically in order to get to the public the widest possible list of what kind of changes are there by way of regulation or legislation, to get the widest and most complete list of data available to the individual citizen so they will, in applying under the provisions of the act, be reasonably sure they are getting the fullest information on their own file.

The second aspect is that it seems to me that we do not have in this advanced computer technology . . . This is the age where this is coming into the fore more and more almost day by day. As far as I know, there is only the common law penalty, as it were, with respect to obtaining information from one of these systems. I mean, I do not know if there is any specific law prohibiting computer linkage or obtaining information from computers, plugging in, or whatever the technical terms are. I would be interested in hearing from the witnesses as to whether they think more specific kind of offence should be created with respect to obtaining information from computer sources, because we all know that in terms of, say, the government itself there may be a sort of colour of right. I mean, you cannot charge a person with theft for getting information from one computer and one department if there is some colour of right, that they have access to it for an unrelated purpose. And Mr. Rubin has pointed out the fact that he, in the course of his own files, got information about other people quite accidentally or inadvertently, I gather.

• 1150

But the fact is that it seems to me that we should be looking at terms of regulations relating directly to computers because this is a brand new area. As Mr. Rubin points out, the last real study was done by the Department of Communications in 1972, the report on privacy and computers, but nothing seems to have been done, and I think it is an area that should be of some concern to us.

I would also like the witnesses to maybe address themselves to—and I am sorry but I will try to pack in all my questions right now so that they can comment on them—what I think should be the right of the individual citizen to not have information about him revealed to any other source or department within government, or outside of government, without what I would call his informed consent.

In my own investigation of the social insurance number, and in questioning the government, the answer always is, "Well, you know, people are always free to give this information or not, as they see fit." But the fact is that if they do not give it, there is a form of duress there because they are denied the services outside of government; and in the case of government,

## [Traduction]

que de graves préjudices..prenons simplement l'exemple de la côte de crédit..si vous êtes en litige avec un marchand de bois, par exemple, qui au bureau du crédit vous fait classer dans la catégorie des gens peu solvables, j'estime que vous devez avoir le droit de consulter votre dossier et de dire que le marchand vous ayant livré du bois vert, vous n'avez pas payé la facture.

Je voudrais que les témoins me disent quelles améliorations ils envisagent ou ce qu'on peut faire de manière précise pour informer le plus complètement possible le public des modifications consécutives à cette loi ou à cette réglementation et pour mettre à sa disposition la liste la plus complète des banques de données, afin que quiconque usant des droits que lui confère la loi, soit à peu près sûr d'être mis en présence de tous les renseignements contenus dans son dossier.

Deuxièmement, il me semble qu'à notre époque où l'ordinateur est roi . . . c'est une époque où les progrès sont de plus en plus rapides, voire quotidiens, mais pour autant que je sache, il n'y a pas d'autres sanctions que celles du droit commun si l'on peut dire, lorsqu'il s'agit de renseignements obtenus par le canal de l'un de ces systèmes. J'ignore s'il existe une loi interdisant qu'on se branche sur un ordinateur pour obtenir des renseignements. Je voudrais bien que les témoins me disent s'il faudrait rendre illicite l'obtention de renseignements à partir de sources informatiques car nous savons tous qu'en ce qui concerne le gouvernement lui-même, il peut y avoir une certaine justification. Je veux dire par là qu'on ne peut pas accuser quelqu'un de dérober des renseignements en se servant de l'ordinateur d'un ministère si l'intéressé a droit d'y accéder pour des raisons étrangères à son service. M. Rubin a fait remarquer que dans l'étude de ses propres dossiers il a obtenu des renseignements sur des personnes non concernées, de façon tout à fait accidentelle ou involontaire.

Il me semble, à moi, que nous devons envisager de plus en plus des règlements visant directement les ordinateurs. Il s'agit en effet d'un domaine nouveau. La dernière étude véritable, comme le souligne encore une fois M. Rubin, a été effectuée par le ministère des Communications en 1972. Il en est issu le rapport sur la vie privée et les ordinateurs, lequel rapport n'a pas eu de suite. Nous devons nous en inquiéter.

Je voudrais aussi connaître l'avis des témoins, mais je dois malheureusement poser toutes mes questions en même temps pour avoir leur réaction, sur ce que j'estime le droit du simple citoyen de ne pas voir des renseignements qui le concernent divulgués à d'autres sources ou d'autres ministères à l'intérieur ou à l'extérieur du gouvernement sans son consentement en pleine connaissance de cause.

Lors de mon enquête sur l'affaire des numéros d'assurance-sociale, je me suis aperçu que la réponse du gouvernement était toujours la suivante: «Eh bien, les gens sont libres de donner ou non ces renseignements, comme ils l'entendent». Il n'en demeure pas moins qu'ils sont soumis à une certaine contrainte puisqu'ils se voient privés des services à l'extérieur

[Text]

they are not fully advised of their rights to withhold the giving of this information.

Now we can get into a long discussion about social insurance numbers and the single identifying number but I simply take the position that these should not be expanded. There may be differences of opinion there but we can get on to that another time, but I would be interested in knowing whether the witnesses would agree with this concept, that it should be somehow put into regulation or indeed into legislation, somewhere along the line, that in terms of privacy legislation, there should be what I would call an informed consent.

I suppose, finally, the question I have to ask, in terms of our own Committee investigation—and I would be interested in maybe having the Chairmen addressing themselves to this aspect—is: what rights we do have to look into these reports that are handed down under statute? I mean, is this within our jurisdiction?

What I am wondering about is the report put down by the President of Treasury Board which is filed in Parliament: does that document come before us? That document lists, ostensibly, all the data information banks in the federal government, and I think it might be useful for us to have an opportunity of looking at that particular document ourselves to see whether or not it, in effect, is being held out as a document which it is not—in other words, whether it is an incomplete document or an ad hoc sort of listing just on the basis of random samplings around departments: what banks do have around, or what system—to look into exactly what goes into the composition of that list.

Those are my brief questions.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Before that is answered, I would say off the cuff that it is doubtful if we have jurisdiction at this time. As individual members of the Committee, we can look at that report, of course, but I doubt if it would come under our limited terms of reference at the present time unless it is linked to a regulation or a directive which ought to be in the form of a regulation, some of which we have seen recently, particularly those brought before us by Mrs. Holt. It may be one of the things we want to look at when we are considering what enlarged powers this Committee or other parliamentary committees might have in dealing with the whole regulatory process.

At the moment, my judgment would be, subject to a hearing, and to appeal by this Committee and by Chief Justice Godfrey over there, that I do not think we have the right. Outside of that, however, would you be able to respond to those points? Mr. Co-Chairman?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I wondered whether the witnesses had any comments on the specific subject of the Protection of Personal Information Regulations, S/78-145, which we have before us on our agenda this morning—a large file reproducing the comments of our counsel on March 31 and a series of letters between our counsel and Dr. LeClair, Mr. Fairweather, and Miss Hansen. I think it would be very valuable for us if they could address themselves, if they have

[Translation]

du gouvernement s'ils refusent de donner les renseignements voulus. Et lorsqu'il s'agit du gouvernement, les gens ne sont pas toujours avisés de leur droit de refuser.

J sais que nous pourrions nous engager ici dans un long débat sur l'usage des numéros d'assurance-sociale comme mode d'identification unique, mais je suis d'avis, quant à moi, qu'il ne doit pas être étendu. J'admetts qu'il peut y avoir digerence de vues à ce sujet. Nous pourrons y revenir à une autre occasion. Pour l'instant, je voudrais savoir si les témoins sont d'accord avec cette idée selon laquelle les règlements ou même les lois relatifs à la vie privée devraient prévoir quelque part ce que j'appelle le consentement en pleine connaissance de cause.

Ma dernière question a trait à l'étude que mène le comité. Je voudrais avoir l'avis des présidents eux-mêmes. Avons-nous le droit d'examiner ces rapports déposés en vertu de diverses lois? Cette étude est-elle de notre ressort?

Je songe en particulier au rapport déposé au Parlement par le président du Conseil du Trésor. Doit-il nous être présenté? Ce document, de toute évidence, énumère toutes les banques de données du gouvernement fédéral. Il peut se révéler utile que nous l'ayons afin de déterminer s'il est tel qu'on le prétend, en d'autres termes, s'il est incomplet ou s'il est une sorte de liste spéciale établie à partir d'échantillons pris au hasard dans les ministères. En examinant cette liste, nous pourrions savoir quelles sont les banques existantes ou quel est le système utilisé.

Ce sont là mes questions.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Avant de permettre aux témoins de répondre, je tiens à dire qu'à première vue il est douteux que nous ayons le pouvoir pour l'instant d'examiner ce rapport à titre de membres du comité. Je doute qu'il nous concerne pour l'instant, à moins qu'un lien puisse être établi avec un règlement ou une directive sous forme de règlement. Nous en avons eu récemment des exemples, notamment de la part de M<sup>me</sup> Holt. C'est peut-être un sujet que nous devrons examiner lorsque nous aborderons la question des pouvoirs élargis accordés à ce comité ou d'autres comités parlementaires dans le cadre de leur étude de tout le processus de réglementation.

Pour l'instant, sous réserve d'une audition, d'un appel par le comité et par le juge en chef Godfrey là-bas, ma décision est que nous n'avons pas ce droit. Pour ce qui est des autres questions, voulez-vous y répondre, monsieur le coprésident?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je me demande si les témoins ont des observations au sujet du règlement sur la protection de l'information personnelle, le DORS/78-145, qui est précisément inscrit à notre ordre du jour ce matin. Il s'agit d'un dossier assez volumineux qui reprend les commentaires de notre conseiller en date du 31 mars ainsi que la correspondance échangée entre lui, M. LeClair, M. Fairweather et M<sup>me</sup> Hansen. Il nous serait très utile que les témoins reviennent ce

## [Texte]

examined any of these documents or all of them, to these specific documents which I think are certainly within our jurisdiction, and it would be very useful to us if they could offer us any observation on those. I excuse myself, or ask to be excused, rather, for intervening at this moment but I thought it might be an appropriate moment to mention that idea.

• 1155

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I am glad you did, Mr. Co-Chairman, because the witnesses, in replying to Mr. Hnatyshyn, can bring into the discussion the points which are raised by you to this particular report which we have.

Ms. Roy, do you want to respond.

**Senator Godfrey:** I must say that I have read those this morning. I had not realized it. Having skimmed through your brief just now I realize that my first question was unnecessary and shows my ignorance.

**Ms. Roy:** There are several questions that I hear. Perhaps just to answer the Senator first, and then I will hand it off to Mr. Rubin, is that personally I have not read those but he has in great detail and has informed us on aspects of it, on the changes that have been suggested and will comment on that. As to the other questions, the one on informed consent, I think I brought up in our presentation and suggested an example that an individual could be informed that third party access, whether that has been requested and authorized, that that individual should be informed of that and have the opportunity to challenge that access. In the vast majority of cases somebody would say, of course. It that is what it is for, no problem. But in other cases perhaps somebody would say, well, I really do not think that is necessary for whatever reason and have an opportunity to say that and to challenge it one way or another.

The other point, how to make the list of the banks much more available than they are now, one way that is suggested and has been experimented in by our member association, the local association, is that the local association, for example, or other citizens' groups could have copies of this. Also we helped set up in the public library here in Ottawa that same type of possibility, in other words, where the citizens could go into these places and consult the book and get more information as well as to how to use it and what are the possibilities, what type of access can you have, rather than now where it is mainly, or perhaps even solely, at least for the general public, in Post Offices where you cannot even sit down to look at the various banks and there is no index.

A lot of suggestions are, I think, already in Mr. Rubin's research study on that. So that is an example. There are probably several more but I think it is important to have citizens' groups involved in this area because this is how to get citizen participation and citizens involved and more aware of their rights and knowledgeable of how they can protect and guarantee that their rights will be applied and recognized. I think those were the three aspects. Perhaps Ken has . . .

## [Traduction]

règlement, en supposant qu'ils aient examiné les documents en tout ou en partie, ce qui est sûrement de notre ressort. Leurs observations pourraient nous aider considérablement. Je m'excuse d'être intervenu à ce moment-ci. J'ai pensé que l'occasion s'y prêtait.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je suis bien content que vous l'ayez fait, monsieur le coprésident. Les témoins, en répondant à M. Hnatyshyn, voudront sans doute aborder la question que vous avez soulevée relativement au rapport.

Vous voulez répondre aux questions, madame Roy?

**Le sénateur Godfrey:** Je n'ai pris connaissance de tout cela que ce matin. Je ne m'étais pas aperçu d'une chose. Maintenant que j'ai feuilleté rapidement votre mémoire, je m'aperçois que ma première question est inutile. Elle ne fait que prouver mon ignorance.

**Mad. Roy:** J'ai entendu plusieurs questions. Je dirai ceci au sénateur avant de céder la parole à M. Rubin; personnellement, je n'ai pas lu ces documents, mais M. Rubin, lui, l'a fait et nous en a exposé tous les aspects. Il nous a parlé des changements proposés. Il y reviendra. En ce qui concerne les autres questions en particulier celle du consentement en pleine connaissance de cause, j'y ai fait allusion dans notre mémoire. J'ai donné comme exemple, dans le cas où l'accès à un tiers est autorisé, que la personne visée devrait en être informée et avoir l'occasion de contester. Dans la plupart des cas, la personne visée, informée de la raison, n'y verrait pas d'inconvénient. Dans les autres cas, elle n'en verrait pas la nécessité et aurait l'occasion de contester la décision d'une façon ou d'une autre.

En ce qui concerne une plus grande accessibilité à la liste des banques de données, une façon d'y arriver serait de passer par l'association locale ou des groupes de citoyens. Or on a fait l'expérience. Ces groupes pourraient avoir des exemplaires de la liste. Une autre façon de procéder serait de passer par la bibliothèque publique, comme nous l'avons fait ici à Ottawa. En d'autres termes, les citoyens pourraient se rendre à la bibliothèque et consulter le registre. Ils pourraient être conseillés sur la façon de l'utiliser, sur toutes les possibilités. Actuellement, ce registre se trouve uniquement au bureau de poste, du moins pour le public en général; or il est impossible de s'asseoir pour le consulter vraiment . . . il n'y a même pas de table des matières.

Beaucoup de suggestions ont été faites dans l'étude de M. Rubin sur le sujet. Ce n'est qu'un exemple. Il y a probablement d'autres moyens, mais l'essentiel est d'assurer la participation des groupes de citoyens à ce niveau. C'est ainsi qu'on peut amener la participation de citoyens eux-mêmes et les informer de leurs droits. Ils peuvent ainsi mieux se protéger et mieux faire valoir leurs droits. Ce sont là trois aspects. M. Rubin voudrait peut-être . . .

## [Text]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mr. Rubin, if you respond, then we will turn it over to Mrs. Holt. She has some questions because we may have some—go ahead.

**Mr. Rubin:** Sure. Definitely we would agree in terms of your concerns about the computer technology and linkage particularly when it is not tomorrow, it is today that the cashless society and the two-way communication networks are with us. I do feel that in the regulation there is not enough specific emphasis on that very aspect, and I do agree that there has to be. I think the federation indicated in their recommendations specific sanctions which are not presently built into the act.

• 1200

In terms of the index and its improvement, the new index is supposed to be out in another month. Apparently they have made some improvements but I think we will have to wait and see if they have made enough. Certainly the first edition had a lot of problems in the descriptions: not stating record retentions, not stating the number of people in the file; things of that nature. Not making it easily accessible. One of the things the local civil liberties group is doing will come out hopefully in another month. They just put out a short layman's guide as to how to access your files and what some of the issues are.

Definitely there is much greater need for public discussion. Under the regulations there is no vehicle created for discussion. If I am correct, in the recent United States experience part of the Privacy Act of 1974 was the creation of the Privacy Protection Study Commission, which did create many, many interesting reports and a final report, and has led to, as late as this last year, some further legislation as it affects the private sector and privacy. There is no, unfortunately, vehicle of that nature.

Now I do not know if that further answers your questions. Just turning to Senator Forsey's questions, I will say that I am not either a lawyer or a regulation maker, so when I respond to what I have seen in your agenda it will be just as a lay person. I see a few things. Certainly I read the June 8 proceedings, and I would agree with the opinion that in some cases the English and French do differ. I think I raised the point of the government doctors and access as opposed to using your own doctor. Things like that, that you have already pointed out.

I think, to put it in a different perspective, some 30-odd regulations do not seem to cover really the whole spirit and intent of the act as well as the Treasury Board directives do. Indeed, some of those directives I think should be right in the act, and I think that is where the problem is. I am not sure if I am correct in saying that it can or cannot be the subject of consideration of the Committee. I would strongly suggest someone better look at it very shortly because there are not these public vehicles to discuss this.

The only thing else that I notice is in the response by Treasury Board to the Committee. They seem to say, if you change a bit of the language around, that is all that is needed. I think there are more issues that you have raised than just changing the language around.

## [Translation]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Une fois que vous aurez répondu, monsieur Rubin, nous céderons la parole à Mme Holt. Elle a des questions à poser puisque nous . . . Je vous en prie.

**M. Rubin:** Nous partageons définitivement vos préoccupations au sujet des ordinateurs et de leur raccordement. La société sans argent comptant, en effet, de même que les réseaux de communication dans les deux sens n'appartiennent pas à l'avenir, mais sont déjà là. Les règlements ne leur accordent pas toute l'importance que je souhaite. La Fédération a indiqué dans ses recommandations certaines sanctions qui ne sont pas actuellement inscrites dans la loi.

En ce qui concerne l'index et son amélioration, le nouvel index doit être publié dans un mois. Il semble que certaines améliorations y aient été apportées, mais il faudra attendre pour s'en faire une idée. La première édition, en tout cas, laissait à désirer: on n'indiquait pas les dossiers qui étaient maintenus, ni le nombre de personnes qui faisaient l'objet du classement, des choses de ce genre. Cela ne facilitait pas la compréhension. Le groupe local des libertés civiles espère publier dans un mois un court guide pour aider les profanes à avoir accès à leurs dossiers et pour indiquer quels sont les problèmes que cela soulève.

Il est certain que cette question doit être débattue davantage en public. Les règlements ne créent pas d'organisme qui puisse canaliser ce débat. Si je ne me trompe, aux États-Unis, le Privacy Act de 1974 avait créé la Privacy Protection Study Commission, qui a publié de nombreux rapports intéressants, dont un rapport final, et qui a amené, l'an dernier, l'adoption de nouvelles dispositions législatives portant sur le secteur privé et la vie privée. Malheureusement, nous n'avons rien de tel.

J'ignore si cela répond à vos questions. Pour répondre à celles qu'a posées le sénateur Forsey, je dirai que je ne suis ni avocat ni rédacteur de règlements et que par conséquent mes réponses sont celles d'un profane. Il y a certains problèmes. J'ai lu les procès-verbaux du 8 juin et je suis d'accord quant à l'opinion qui a été exprimée ce jour-là selon laquelle les versions anglaise et française diffèrent. J'ai parlé du problème des médecins fonctionnaires par appositions aux médecins traitants. Ce sont des choses que vous avez déjà signalées.

Pour aborder la question d'un point de vue différent, une trentaine de règlements ne semblent pas incarner l'esprit et l'intention de la loi aussi bien que les directives du Conseil du Trésor. De fait, certaines de ces directives devraient figurer dans la loi et je crois que c'est là le problème. J'ignore si le comité peut examiner cette question. Il faudrait absolument que quelqu'un l'examine sans délai, parce qu'il n'y a pas d'organisme public qui en est chargé.

Il y a encore une chose qui me préoccupe: c'est la réponse faite au comité par les gens du Conseil du Trésor. Selon eux, il suffit de modifier certains termes de la loi. Je crois qu'il s'agit de plus que cela.

**[Texte]**

I also notice that they have not as yet responded to the regulations that are the exempting orders. I would be very interested in that context because I would personally agree with what the Committee had to say in that context. As yet, you have not got a response to that set of regulations.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** That is not unusual.

**Mr. Rubin:** That is basically all I was going to say.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Thank you.

Mrs. Holt.

**Mrs. Holt:** I have quite a few difficulties with your brief. I suppose it is in the light of my recent work in the field of subversion of ethnic groups in our community. I am into the Helsinki group, I have been at Belgrade, I was at NATO, and I am very, very concerned about the human rights. I find it hard to balance the freedom of information, the obligation of our police forces to protect us from what is happening, and very deep infiltration into the Polish community by actual agents from outside. Our Chinese community on the West Coast has literally been taken over. Families ; the human rights of families. The Czechoslovakians, for example, who are Canadians and have been Canadians for 50 years, have lost their freedom to a foreign agency under the Czechoslovakian regulatory . . . They regularize their citizenship. If they have a relative over there they have to pay a price. They have to give details of their family; they cannot see a relative unless they reject and regularize their citizenship, which would entail all sorts of forfeiture of their Canadian freedom or danger to their families.

I feel it is terribly important that the police have access to information and, as long as possible, that they have secrecy to it. I have worked since 8.30 this morning on just one part of this whole thing and I have great difficulty with—I want freedom of information; I do not want any regulatory body or any agency of the government to be able to harass the citizens through it, but, by the same token, I also do not like your recommendation number 11 or I fear it—I had it here a minute ago—11 and 9; they are two of great concern to me.

• 1205

Are you suggesting in 11 that the security protection functions for federal information files be transferred from RCMP to the Data Inspection Board and, subject to 9, will review? In other words, are you suggesting that the RCMP can no longer hold information or investigate information?

I have several questions and I will put them all to you now, if you do not mind.

I do not understand No. 9 at all and I am certainly not as satisfied as Senator Godfrey, and maybe it is my background as an investigative person and one who, even today, is using clippings to try and find a grain of information in cases where citizens of Canada have lost their freedom because they have relatives in foreign lands, behind the Iron Curtain and in China.

**[Traduction]**

Je remarque par ailleurs que le Conseil du Trésor n'a pas encore donné sa réaction en ce qui concerne les règlements qui sont des ordres d'exemption. Cela m'intéresse particulièrement, car je partage la position du comité là-dessus. Jusqu'à maintenant, vous n'avez pas encore reçu de réponse en ce qui concerne ces règlements.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Ce n'a rien d'extraordinaire.

**M. Rubin:** C'est tout ce que j'avais à dire.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Merci.

Madame Holt.

**Mme Holt:** Votre mémoire me pose certaines difficultés, qui sont sans doute liées à ma récente activité à l'égard de la subversion parmi des groupes ethniques de notre pays. Je fais partie du groupe d'Helsinki, je suis allée à Belgrade, à l'OTAN, et la question des droits de l'homme me préoccupe énormément. Il est difficile de trouver un équilibre entre la liberté d'information, le devoir de nos forces policières de nous protéger et l'infiltration profonde de la communauté polonaise par des agents étrangers. La communauté chinoise de la côte-ouest est pratiquement envahie. Je pense aux questions de famille, aux droits des familles. Par exemple, les Tchécoslovaques qui sont canadiens depuis 50 ans voient leur liberté enfreinte par un organisme étranger, l'organisme tchécoslovaque qui régularise la citoyenneté. S'ils ont un parent dans ce pays, il faut qu'ils paient le prix. Ils doivent donner des détails sur leur famille; ils ne peuvent voir ce parent s'ils ne régularisent pas leur citoyenneté, c'est-à-dire qu'ils abandonnent certaines de leurs libertés canadiennes ou qu'ils mettent leur famille en danger.

Selon moi, il est essentiel que la police ait accès aux renseignements et, autant que possible, que ceux-ci soient secrets. Je travaille depuis 8 h 30 ce matin à une partie de ce document qui me donne beaucoup de mal. Étant partisane de la liberté de l'information, je m'oppose à ce que les citoyens puissent être inquiétés par le biais d'une quelconque agence du gouvernement ou autre instance chargée de la réglementation. Par ailleurs, vos recommandations numéro 9 et 11 sont également préoccupantes.

Si j'ai bien compris, vous proposez dans votre recommandation numéro 11 que les dossiers d'information du gouvernement fédéral qui relèvent actuellement de la Gendarmerie royale soient transférés à l'Office d'inspection des données, si bien que la Gendarmerie ne pourra plus détenir ni contrôler les informations.

Si vous le permettez, je vais immédiatement vous poser toutes les questions qui me viennent à l'esprit.

Je ne comprends rien à votre recommandation numéro 9 et je suis loin d'être aussi satisfaite que le Séateur Godfrey; cela est peut-être dû au fait que je me suis toujours intéressée aux renseignements et qu'actuellement encore je réunis toutes sortes de renseignements concernant des citoyens canadiens ayant perdu leur liberté du seul fait qu'ils ont des parents dans des pays étrangers, notamment derrière le rideau de fer et en Chine.

## [Text]

I just have real trouble, for example, with your investigation of 55 files and your saying that they are just sort of thin-air files. And I just wondered if you do not think that there is not a right, for example, of an employer to have information on the person he is hiring beyond the information they are willing to give; for example, criminal records—and you referred to the Hudson Bay Company having a criminal record information. I believe you mentioned it.

I say, has the employer, for example, in this case no right to know that perhaps the person he has hired is a professional cheque artist—I have known cheque artists who are almost incurable; I mean, it is just a challenge all the time—or that they are white collar criminals in fraud, know how to handle books or, now, the computer to their own advantage? Does the employer not have the right to know that? Say it is a children's hospital; does the children's hospital not have the right to know if a person they are hiring is a child molester or has other problems that would be harmful to the patients inside that institution? Do we not, as citizens, have the right to protection also from subversive and paid agents, which we have in Canada, moving very freely and using our democratic system—and many of us know the names of them.

I ask, too—you know, your title now is human rights and many here are on the Helsinki monitoring group and have had briefs from all these groups—what is your group doing on human rights of Czechoslovakian Canadians? I know it may be irrelevant to your brief but it certainly is not irrelevant to my judgment of the depth of your concern. Is it just to stop information going on the file or are you moving to help other people who are so sorely harassed and have lost their freedom even though they are Canadian nationals—the Baltic Canadians, the Chinese Canadians, the Polish people, the Koreans. Their civil liberties are lost because they happen to have relatives in a foreign land and agents can come here and say, you have to pay this much to regularize your citizenship or for family reunification.

I have a real difficulty, Messrs. Co-Chairmen, with the whole question of information and, certainly, recommendation 11 here. I want the RCMP to be able to gather information to protect these people and perhaps all of us.

I just would like to have some answers. I think there are about three questions there, basically: on the foreign loss by nationals with foreign family connections, and 11, and I do not understand nine at all.

• 1210

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mrs. Holt, I think you are allowed a question, because we have allowed questions before and I think it is relevant to the briefing. Obviously, they are not things we can deal with as a Committee. Sometime in the future, when the Information Act comes before Parliament, all these things will be very important and what we have

## [Translation]

Je ne suis pas d'accord quant aux résultats de votre enquête portant sur 55 dossiers lesquels d'après vous sont peu important. Les patrons ne devraient-ils pas avoir le droit d'essayer d'obtenir des renseignements sur les personnes qu'ils comptent engager, en plus des renseignements fournis librement par les candidats? Vous avez mentionné, entre autres, que la Société de la Baie d'Hudson des dossiers sur les casiers judiciaires.

J'estime que le patron a le droit de savoir que la personne qu'il engage est un faussaire avéré, spécialiste de la contrefaçon des chèques ou bien qu'il risque de falsifier les livres comptables ou d'utiliser les ordinateurs à son propre avantage. Ne pensez-vous pas que les patrons sont en droit de connaître pareil fait? Dans le cas d'un hôpital pour enfants malades par exemple, n'est-il pas indispensable de savoir à l'avance qu'un candidat éventuel à un poste s'est rendu coupable de voies de fait contre des enfants et risque donc d'attaquer les enfants hospitalisés? Ne devons-nous pouvoir nous protéger contre les agents subversifs opérant au Canada et exploitant à leur profit notre système démocratique? Or, nous en connaissons presque tous.

Vous prétendez défendre les droits de l'homme; beaucoup de personnes ici présentes font partie du groupe de Helsinki chargé de surveiller les atteintes aux droits de l'homme et, en cette qualité, ont reçu des mémoires de différents groupes. J'aimerais pour ma part savoir ce que vous faites pour défendre les droits des citoyens canadiens d'origine tchèque. Même si cette question ne touche pas directement le contenu de votre mémoire, j'estime néanmoins qu'elle relève du même sujet. Votre objet est-il uniquement d'empêcher certains renseignements de figurer dans les dossiers ou bien comptez-vous également aider des ressortissants canadiens d'origine chinoise, polonaise, coréenne et des pays baltes lesquels ont subi toutes sortes d'avanies et dans certains cas ont même perdu leur liberté. Ils perdent leurs droits civils du seul fait d'avoir des parents dans des pays étrangers, notamment lorsqu'on exige d'eux qu'ils versent certains montants pour régulariser leur citoyenneté ou pour retrouver certains membres de leur famille.

Je trouve que la recommandation numéro 11 laisse beaucoup à désirer. Il faut à mon avis que la Gendarmerie royale soit habilitée à réunir des renseignements pour protéger ces personnes en particulier et l'ensemble des Canadiens en général.

Je voudrais donc avoir des réponses concernant les trois points suivants: Les problèmes des ressortissants canadiens ayant des parents à l'étranger ainsi que les recommandations 11 et 9; quant à cette dernière je n'y comprends rien du tout.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je trouve votre question tout à fait pertinente madame Holt, même si le comité n'est pas à même de régler ce problème. Lorsque le Parlement sera saisi de la Loi sur l'information, tout ce que nous avons entendu aujourd'hui sera très utile. Vos questions sont à mon avis

**[Texte]**

learned today, so I will allow them—on the same basis, of course, that counsel in a case can sometimes challenge, examine and cross-examine intelligently on the ground of credibility, which I detect in some of your questions.

**Mrs. Holt:** Exactly.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** So we will allow them and have a full response. I think while we have gone somewhat beyond our terms of reference, both in the brief and in the questions, nevertheless this will be useful to us at a later occasion. If the members of the Committee do not have any objection we might, I think, in all fairness both to Mrs. Holt and the witnesses, have a response from the witnesses. Who wants to handle the particular series of questions? Who volunteers?

**Ms. Roy:** We can both give it a try.

First of all, as to recommendation 9, as you notice it is that the limitation be re-examined—that is what it says—by the Justice and Legal Affairs Committee.

As to recommendation 11, I do not think anybody is saying that we have to deny the various police forces access to information that they need to work with. I do not think that is what we are talking about. I think there is enough information that citizens, in general, are aware of, where these things have not always been done just necessarily within their mandate. Therefore, it is the protection function of these files that should be transferred from the RCMP. We are not saying that they should no longer have access to them. Obviously, they are their files.

The whole basis, I think, for our recommendations and our intervention is that what we are talking about is the right to privacy, which is a right that is recognized internationally and by Canada, and how to protect and guarantee the respect of that right. The problem we are faced with in any society is that when the government reaches a certain size, even though it is not the objective or the goal of the workings of that bureaucracy to deny these rights, what happens often—and you are probably much more aware of it than I am—is that they often get side-tracked to efficiency at the administrative level. And this is where the attention is focused often, much more than on the individual right and the fact that the state is supposed to be administering and using all this information for the good of all the people in the country—and not just because it is more efficient and not purely for reasons of controlling information. I do not think that is the basis of the intervention. I just wanted to try to get back to what we are trying to base our whole recommendations and position on. It is the right to privacy and how to protect that, and that exemptions and exceptions, etc., must not be done in an off-handed manner, but they must be accountable. We are not saying anything more than that, basically.

**Mrs. Holt:** It says an awful lot more than that.

**Ms. Roy:** Perhaps we can try to explain it in more detail. Ken can perhaps give you better examples. Sometimes I am not very good at getting my opinion across on that aspect.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Before Mr. Rubin does commence, would he also address himself to a question I know

**[Traduction]**

recevables, étant assimilables à celles posées par l'avocat de la défense lors d'un contre-interrogatoire.

**Mme Holt:** Précisément.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Les témoins pourront donc répondre à vos questions. Même si nous nous écartons ainsi quelque peu de notre ordre de renvoi, je pense que cela pourrait nous être utile à l'avenir. Donc si les membres du comité sont d'accord, je vais demander aux témoins de répondre aux questions posées par M<sup>me</sup> Holt. Qui est-ce qui se porte volontaire?

**Mad. Roy:** Nous allons essayer tous les deux.

Dans la recommandation numéro 9, nous proposons que les limitations soient étudiées par le comité de la justice.

Quant à la recommandation numéro 11, nous n'avons jamais prétendu refuser aux différentes forces de police l'accès aux renseignements qu'ils ont besoin pour leur travail. Le problème c'est qu'ils outrepassent parfois leurs compétences. La Gendarmerie devrait donc être déchargée de la protection de ces dossiers, ce qui ne veut pas dire qu'elle ne doit plus y avoir accès. Après tout, ces dossiers lui appartiennent.

Notre objet est essentiellement de protéger le droit à la vie privée, droit reconnu par différents pays, y compris le Canada. Or, lorsqu'une bureaucratie devient trop envahissante, même lorsqu'elle ne cherche pas à porter atteinte à ces droits, c'est néanmoins ce qui arrive presque toujours, prétendument pour assurer l'efficacité administrative. On oublie trop souvent que l'État est censé utiliser ces renseignements pour le bien de l'ensemble des citoyens et non pas pour assurer une administration plus efficace ou simplement pour contrôler les renseignements. Donc je le répète, notre intervention vise essentiellement à assurer la protection de la vie privée, toute exception devant être pleinement justifiée. Nous ne prétendons rien d'autre.

**Mme Holt:** Au contraire, vous dites un tas d'autres choses.

**Mad. Roy:** Ken pourra peut-être mieux vous expliquer la chose en vous donnant d'autres exemples.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Avant de donner la parole à M. Rubin, je vous prie de répondre également à une question

## [Text]

the Co-Chairman wants to direct and which relates to the issue brought up by Mrs. Holt? Maybe the Co-Chairman could put the question how so that Mr. Rubin could deal with that as well.

• 1215

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, it is a subsidiary question on recommendation No. 11, the end of the recommendation, "subject to review by the Auditor General's office". For the life of me, I cannot see what in the world the Auditor General, who is concerned with expenditures, would have to do with reviewing files of this sort. It is like asking a grocer to examine some recommendations on nuclear physics. Ce n'est pas son affaire du tout, à mon avis.

**M. Béchard:** Pour moi, c'est un autre genre de vérificateur, monsieur le président.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Mais ce qu'il vérifie, ce sont les comptes publics. Ce ne sont pas des affaires semblables à ce qu'on propose ici, autant que je sache.

**M. Béchard:** C'est le terme qui n'est pas correct. Ce n'est pas cela qu'on veut dire.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mr. Rubin.

**Mr. Rubin:** I am sure we were not intent on trying to confuse two of the best members of this Committee. I will try to explain further.

In terms of the Auditor General's office there may be a more relevant agency. It just so happens that the Auditor General did spend quite a bit of time looking at the whole question of computer technology and access, and the financial controls are in his case study which was in front of Parliament. He had some expertise and if there is somebody else in this country, or another body, that can have that expertise, that is fine.

In terms of the main point, which I believe is perhaps the wording of the clause "security protection function", the idea is not that there will not be a security investigation files, or that indeed some of those will not be exempt, certainly restrictive and much more clear than they now are, but that right now the RCMP has the power to check the protection of computers in the federal government. That same agency has its own files and has in various inquiries been shown to perhaps have engaged in unauthorized third-party access. What we want is a more credible act here and I think that credibility comes by transferring that specific function to a much more independent agency. The security investigators, or whoever has it, and there are several other agencies that have exempted bank security investigations, would still remain.

Talking about protection—when I go and look at a computer tape, who is making sure that the proper security is done? I think the answer a lot of people in this country would be looking for is not an internal federal government agency such as the RCMP.

## [Translation]

du coprésident, question qui se rattache directement à une des questions soulevées par M<sup>me</sup> Holt. Le coprésident pourrait peut-être mettre immédiatement la question aux voix, de sorte que M. Rubin pourra y voir en même temps.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il s'agit d'une question secondaire à la fin de la recommandation n° 11, «contrôle annuellement par le bureau du vérificateur général». Je ne vois pas du tout pourquoi le vérificateur général devrait examiner ce genre de dossier, puisque de par ses fonctions il doit s'occuper des dépenses. C'est comme si l'on demandait à un épicer d'examiner des recommandations portant sur la physique nucléaire. That has absolutely nothing to do with him, in my opinion.

**M. Béchard:** I personally believe it is another kind of auditor, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** But his auditing concerns the public accounts. As far as I know, he is not concerned with matters such as the ones mentioned here.

**M. Béchard:** I think the term used here is incorrect. That is not what is meant here.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Monsieur Rubin.

**M. Rubin:** Je suis certain que nous n'avions pas l'intention d'embrouiller deux des meilleurs membres du Comité. Je vais essayer de vous expliquer cela un peu mieux.

Pour ce qui est du bureau du vérificateur général, il y aurait peut-être en effet un organisme qui conviendrait mieux, mais il est indéniable que le vérificateur général a consacré beaucoup de temps à étudier toute la question de la technologie du monde informatique et de l'accès à ce genre d'information. En outre, les contrôles financiers font partie de l'étude dont le Parlement étudiait le rapport. Il s'y connaissait donc et s'il y a quelqu'un d'autre ou un autre organisme au pays qui s'y connaît aussi bien, tant mieux.

Je crois que l'objet principal de cette recommandation est le libellé de la clause portant sur «la fonction de protection de la sécurité». On ne veut pas dire qu'il n'y aura pas de dossiers qui feront l'objet d'une enquête sur la sécurité, ou encore que certains ne seront pas exemptés, ce qui sera encore plus clair que maintenant, mais simplement que la GRC a actuellement le pouvoir de vérifier le degré de protection des ordinateurs au gouvernement fédéral. Ce même organisme a ses propres dossiers et d'après diverses enquêtes, il semble qu'ils aient peut-être eu accès à certains dossiers sans y être autorisés. Nous voulons en réalité une loi qui soit davantage digne de foi et je pense qu'on y arrivera en transferant cette fonction précise à un organisme beaucoup plus indépendant. On aurait encore recours aux enquêtes sur la sécurité, quels que soient les organismes à qui on les confie, car il y en a plusieurs autres qui peuvent faire des enquêtes sur la sécurité des banques.

En ce qui concerne la protection . . . lorsque je vais consulter un ruban d'ordinateur, qui s'assure que les normes de sécurité appropriées sont respectées? Je pense que pour la plupart des citoyens canadiens, la solution ne serait pas un organisme interne du gouvernement fédéral comme la GRC.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mrs. Holt.

**Mrs. Holt:** There is a question about your whole reason for having 55 files. It comes back to the Hudson's Bay and the right to . . .

**Mr. Rubin:** Well, that is a different . . .

**Mrs. Holt:** The other question I asked you . . . you referred to your credibility and I would like to know your track record on human rights in the very fields that I mentioned. It is all very well to be concerned about freedom of information and protection of the individual, no matter what that individual has done in society, but I also think society has the right to protection, too, that are harming other persons. If one person is maybe doing something wrong, I do not know . . . maybe your actions or the actions of any persons in society may be so pure that they do not deserve investigation, but say your actions are detrimental and fearful to society, has society not a right to gather information, in fact not only a right but also a duty for the rest of the people? I do not know why you have 55 files. I do not know how many files I have, but it is probably quite numerous, and I do not give a damn.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** They are probably growing.

**Mrs. Holt:** That is right. They are probably trying to get a psychiatrist to try to figure out why I behave the way I do, and I will write it for them.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Come to me and I will give you a certificate of soundness.

**Mrs. Holt:** Okay, thanks a lot.

• 1220

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mr. Rubin, if you respond to those, then I think we will draw this part of the proceedings to a . . .

**Senator Godfrey:** I would like to . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Oh, Senator Godfrey, I am sorry, I did not see your hand.

**Mr. Rubin:** Well, all I can say is that we did before mention the fact that individuals should have the right to correct their file and be given informed consent about any uses of their files. That, I think, is the answer to your question. I do not think, unless you are talking personally about my files and obviously I would not be going to the privacy commissioner if I did not have concern about the whole system. At this point I am going through that type of recourse and I would encourage you or other people to do so. One of things, by the way, is that M.P.s' records vis-à-vis their constituents are not included under the Act either, nor the minister's correspondence. So there are exempt categories in addition to the federal agencies that are left off. I do not think I can really, at least personally, respond further than that.

**Mrs. Holt:** Just for the record, I would like to make it clear that I did not introduce your private life and you have not only introduced it but published apparently on it. So, I mean, it is

## [Traduction]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Madame Holt.

**Mme Holt:** Il ne faut pas oublier non plus les motifs pour lesquels on a 55 dossiers. On en revient à la question du droit de la compagnie de la Baie d'Hudson de . . .

**M. Rubin:** Ce n'est pas la même . . .

**Mme Holt:** L'autre question que je vous ai posée . . . vous avez fait allusion à votre crédibilité et j'aimerais savoir quelle était votre position jusqu'ici en matière de droits de la personne dans les domaines mêmes que j'ai mentionnés. C'est très bien de se préoccuper de la liberté de l'information et de la protection du citoyen, peu importe ce que celui-ci a fait dans la société, mais je crois que la société a également droit à la protection contre ceux qui lèsent d'autres personnes. Si quelqu'un agit mal . . . peut-être que vos actions ou celles de la plupart des membres de la société ne méritent pas d'enquête, mais supposons que vous agissez d'une manière nuisible et dangereuse pour la société, celle-ci n'a-t-elle pas le droit et même le devoir de recueillir des renseignements pour protéger le reste de la population? J'ignore pourquoi vous avez 55 dossiers. J'ignore également combien vous en avez à mon sujet; vous en avez peut-être un très grand nombre, mais peu m'importe.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il ne cesse probablement pas de s'accroître.

**Mme Holt:** En effet. On demande probablement à un psychiatre d'essayer d'expliquer pourquoi je me comporte comme je le fais et je vais l'écrire à leur intention.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Venez me voir et je vous remettrai un certificat de bonne santé mentale.

**Mme Holt:** Très bien, merci mille fois.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Monsieur Rubin, si vous nous dites que vous allez répondre, dans ce cas je crois que nous pouvons conclure que . . .

**Sénateur Godfrey:** J'aimerais bien . . .

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oh, sénateur Godfrey, veuillez m'excuser, je n'avais pas vu votre main.

**M. Rubin:** Je ne peux que vous répéter ce que je vous ai déjà dit, chacun devrait avoir le droit de corriger son dossier et avoir son mot à dire sur la façon dont les dossiers sont utilisés. Je crois avoir répondu à votre question. Évidemment, vous parlez peut-être de mes dossiers personnels, mais de toute évidence, je ne m'adresserais pas au commissaire si je ne m'inquiétais pas de l'ensemble du système. En ce moment, j'ai fait appel à lui et je vous encourage, comme j'encourage tout le monde, à le faire. Soit dit en passant, les dossiers des députés relatifs à leurs électeurs ne sont pas mentionnés dans la loi, pas plus que la correspondance du ministre. Il existe donc en plus des organismes fédéraux des catégories d'exemption. Je ne pense pas pouvoir vous en dire plus pour l'instant.

**Mme Holt:** Je voudrais qu'il soit bien entendu que je n'ai pas fait allusion à votre vie privée et que c'est vous qui non seulement en avez parlé le premier, mais encore apparemment

## [Text]

perfectly proper for us to ask why there are 55 files, and the second thing is you, of course, did not answer any of the other questions. So that is the measure of the brief.

**Senator Godfrey:** I have asked quite a few questions so I do not want to . . .

**Mrs. Holt:** Well, not my questions, Senator Godfrey. You take care of yourself and I will take care of myself.

**Senator Godfrey:** I am just giving my opinion so that there will not be any misunderstanding in the general public. And now I want to get into another rather delicate . . .

**Mrs. Holt:** Very patronizing.

**Senator Godfrey:** No, no, no. I opened up the question as to why he had so many files because I had not read the brief, which I had not realized we were studying this morning. I can understand, and I said that there was certainly no implication against Mr. Rubin because he has a lot of files, just because he happened to apply for government works and other things. Mrs. Holt seems to be giving it some kind of an implication which I just want to say that I do not think is justified. Now, having said that, Mr. Rubin, you obviously believe that freedom of information legislation and this question of right of privacy are all linked together because you say that they should be . . .

**Mr. Rubin:** The federation does and I, as a private citizen have said that twice in submissions to this Committee.

**Senator Godfrey:** Yes, I mean it is all part of the same problem if you believe it or not. I am looking at Number 2.

**Mrs. Roy:** If you notice in the recommendations we ask that Part IV no longer be Part IV of the Canadian Human Rights Act but be part of the Freedom of Information and Privacy Act. We feel that is a more logical place for the privacy part of the Act to be, rather than under the Human Rights Act.

**Senator Godfrey:** Now, you are aware that this Committee has been studying freedom of information for about four years. We have gone to Washington and we have made recommendations and reports and everything else. You are aware of that.

**Mrs. Roy:** Yes.

**Senator Godfrey:** And you are aware that we have experts like Mr. Baldwin, Senator Forsey. I have learned something over the last four years. Mrs. Holt is a very recent addition to the Committee so she has not been around as long as the rest of us. Mr. Hnatyshyn has been here a great many years. Why do you suddenly decide . . .

**Mrs. Holt:** That does not make us less competent. It is time you got fresh blood in here.

**Senator Godfrey:** No, not at all. I only made a statement of fact, and this Committee does not change its membership the way the House of Commons committees do. You know there are about 7,000 changes a year quite often in there. You know, they are still having quorums and so on and so forth. You

## [Translation]

avez publié certaines choses à ce sujet. Dans ce cas, je ne vois pas ce qui nous empêcherait de demander la raison de ces 55 dossiers et ensuite, vous n'avez évidemment pas répondu aux autres questions. Voilà donc la mesure de ce mémoire.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai posé plusieurs questions, je ne voudrais pas . . .

**Mme Holt:** En tout cas pas mes questions, sénateur Godfrey. Ne vous inquiétez pas, je peux me défendre toute seule.

**Le sénateur Godfrey:** Je vous donne simplement mon opinion pour qu'il n'y ait pas de malentendu dans le public. Je ne voudrais pas me lancer encore une fois dans . . .

**Mme Holt:** Quel paternalisme.

**Le sénateur Godfrey:** Non, non et non. Si j'ai demandé pourquoi nous avions tant de dossiers, c'est que je n'avais pas lu ce mémoire; je ne m'étais pas rendu compte que nous allions l'étudier ce matin. Je comprends bien qu'on ne peut pas en vouloir à M. Rubin d'avoir tellement de dossiers, tout simplement parce qu'il s'est intéressé entre autres à certaines affaires gouvernementales. Mme Holt semble en tirer certaines implications qui, à mon sens, ne sont pas justifiées. Ceci dit, monsieur Rubin, de toute évidence vous croyez que législation relative à la liberté d'information et cette question du droit à la vie privée sont liées ensemble, car vous dites . . .

**M. Rubin:** C'est le point de vue de la fédération et, à titre de citoyen privé, c'est un point de vue que j'ai défendu deux fois dans des mémoires présentés au comité.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, mais tout cela fait partie du même problème, que vous le croyiez ou pas. Je regarde le numéro 2.

**Mme Roy:** Notez dans les recommandations que nous voulons retrancher la partie IV de la Loi canadienne des droits de la personne pour l'intégrer à la Loi sur la liberté d'information et la vie privée. Nous estimons que pour cette partie de la loi relative à la vie privée, c'est plus logique que la Loi des droits de la personne.

**Le sénateur Godfrey:** Vous devez savoir que le comité étudie la liberté d'information depuis environ quatre ans. Nous sommes allés à Washington et nous avons fait des recommandations et des rapports, etc. Vous le savez sûrement.

**Mme Roy:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Vous devez savoir également que nous avons des experts, comme M. Baldwin, et le sénateur Forsey. Depuis quatre ans, j'ai beaucoup appris. Mme Holt s'est jointe à nous récemment, elle est donc relativement novice. M. Hnatyshyn est parmi nous depuis de nombreuses années. Pourquoi décider soudain . . .

**Mme Holt:** Cela ne veut pas dire que nous soyons moins compétents. Il est grand temps pour vous d'accueillir un sang nouveau.

**Le sénateur Godfrey:** Non, pas du tout. C'était une simple constatation, et les membres du comité ne changent pas comme ceux des comités de la Chambre des communes. Vous savez que le chiffre approximatif de 7,000 changements par année n'est pas inhabituel. Vous savez que dans ces comités-là,

## [Texte]

never know who is going to turn up. Now, in view of all that, why do you decide that this Committee should be fired from the responsibility and it should be handed over to the Commons Standing Committee on Justice and Legal Affairs, and you can be quite frank about it. Do not worry about hurting my feelings, but you have obviously decided that we are incompetent and the other ones are much better. Now, say why, so maybe we can improve.

**Ms. Roy:** No, I do not think that was our intention at all.

**Senator Godfrey:** Is it to get rid of Senators?

**Ms. Roy:** I do not think that was at all our intention and I think when we do suggest, for example, the setting up of an independent regulatory body and that is a term that is used obviously, this Committee's role is of primary importance either before the setting up of such a body for the review that should be done immediately and for any other . . . or perhaps part of the duties of this Committee would be to perform those, I do not know if duties is the right word, but those functions of the independent regulatory body. That is just a term that was used. So we were not at all saying that this Committee really should not have anything to do with it at all. It is just a matter of terms, and the reason that we perhaps mentioned the Justice Committee more often is because, amongst other things, the judicial review aspect of it, and also the exemptions, etc.

• 1225

**Senator Godfrey:** Paragraph 6 cannot be more blunt or plain. It just says:

That the Standing House of Commons Committee on Justice and Legal Affairs be given a legislative mandate to require periodic review of all policies on information access.

Does that not mean that they are to replace us? Or do you not mean it? Have you changed your mind after this morning?

**Mrs. Holt:** Maybe, Senator Godfrey, they found out I am Vice-Chairman, and that is why they wanted it. You see, I am not competent here as far as you are concerned, but quite competent there.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Now if we can get back to the witness and let the witness answer the question.

**Mrs. Holt:** I just thought I would clear it up for you.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Order, order!

**Senator Godfrey:** No, I would like a reply. I am not being facetious. You must have given it some thought or you would not have said that.

**Mr. Rubin:** We were certainly not intending to hurt anybody's feelings in this Committee, but basically there is one thing that I think very clearly that we see as the role of this particular Committee under its current mandate and that is

## [Traduction]

il y a toujours des quorums, etc. On ne sait jamais ce qui va se produire. Ceci dit, pourquoi avez-vous décidé que le comité devait être privé de ses responsabilités et celles-ci confiées au comité permanent de la Chambre des communes qui s'occupe de la justice et des affaires juridiques. Vous pouvez être francs, ne craignez pas de m'offenser, mais vous semblez avoir décidé que nous sommes incomptables et que les autres sont beaucoup plus qualifiés. Maintenant, dites-nous pourquoi, nous pouvons peut-être nous améliorer.

**Mad. Roy:** Non, ce n'est pas du tout ce que nous avons voulu dire.

**Le sénateur Godfrey:** Vous avez voulu vous débarrasser des sénateurs?

**Mad. Roy:** Absolument pas, et, par exemple, lorsque nous proposons de créer un organisme de réglementation indépendant, c'est un terme qu'on a déjà entendu, le rôle du comité prend une importance primordiale, que ce soit avant la création de cet organisme et pour la révision qui deviendra nécessaire ou bien pour . . . ou peut-être appartiendrait-il au comité de s'acquitter de cette tâche, je ne sais pas si tâche est le terme exact, mais en tout cas, de ces fonctions d'organisme de réglementation indépendant. C'est le terme qui a été employé. Nous n'avons jamais prétendu que le comité ne devait absolument pas s'en occuper. C'est uniquement une question de terminologie et si nous avons peut-être plus souvent parlé du Comité de la justice, c'est à cause, entre autres, de l'aspect judiciaire de cette question, de même que des exemptions, etc.

• 1225

**Le sénateur Godfrey:** Le paragraphe 6 ne saurait être plus explicite. Il se lit:

Que le Comité permanent de la Chambre des communes sur la justice et les affaires juridiques reçoive le mandat législatif d'exiger la révision périodique de toutes les politiques sur l'accès à l'information.

Cela ne veut-il pas dire qu'ils vont nous remplacer? Ou bien ce n'est pas ce que vous vouliez dire? Avez-vous changé d'avis depuis ce matin?

**Mme Holt:** Sénateur Godfrey, ils se sont peut-être aperçus que j'étais vice-présidente, et c'est la raison pour laquelle ils ont fait cette demande. Vous voyez, vous estimez que je ne suis pas compétente, mais eux, ils ne sont pas de cet avis.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Eh bien, revenons-en aux témoins et laissons-les répondre à la question.

**Mme Holt:** J'ai pensé que vous aviez besoin de cette précision.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** A l'ordre.

**Le sénateur Godfrey:** Non, j'aimerais bien qu'on me réponde. Je ne plaisante pas. Vous avez dû réfléchir, sinon, vous ne l'auriez pas dit.

**M. Rubin:** Nous n'avions pas l'intention de blesser qui que ce soit au sein du comité, mais nous estimons que le rôle du comité, tel qu'il est défini par son mandat actuel, est très clair. Nous estimons que les règlements et directives gagneraient à

[Text]

that in terms of the current legislation under Part IV we feel that there could be more review given to the regulations and directives. We feel that this is definitely given in your mandate now. Now whether your mandate, which seems to come and go at the whim of the government, is extended into information access, I think that was our main reason because the Part IV of the Human Rights Act did go in front of the Justice and Legal Affairs Committee and the Minister of Justice is now the responsible minister for the legislative proposals that we concluded that. I think whether it is your Committee that is given the mandate or Justice and Legal Affairs Committee maybe is not the main message. The main message is that we would like some periodic surveillance of that legislation, be it a freedom of information and privacy act together, Part IV of the Human Rights Act, or some other combination, a computer technology information act or whatever. We do see the need that Parliament, the M.P.s have to have a very important role in it, and which committee has the role, I do not know. Right now we are here today because you have we hope a role to listen to what we have had to say and to hopefully investigate.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Just before you continue let me put it in context, that this Committee was just starting to look at the question of individual privacy. We were looking at it in the context of freedom of information. It was unceremoniously yanked away from us, included in Part IV of the human rights bill, was placed before the Justice and Legal Affairs Committee who, in my maybe biased opinion, proceeded to weaken and dilute the value of Part IV, something which this Committee, from what I know of the members of this Committee, would not have done. This Committee, I doubt, would have tolerated the diminishing of the strength of what should have been in Part IV. Now I am not being critical, Mr. Rubin, I am just saying that that is the history of what happened so far as Part IV is concerned. It was taken away from us. However, I do not want to interfere. I just thought it should be on the record.

Yes, go ahead. Then Mr. Béchard.

**Senator Godfrey:** I am glad that you straightened that out, certainly to my satisfaction. I feel much better now.

Paragraph 8, you say:

That the final course of appeal for denial of individual file information reside with the courts . . .

Did you use the word "final" deliberately? In other words we have recommended in our report a sort of an intermediate stage on freedom of information. Did you contemplate that there might be that type of thing?

**Mr. Rubin:** Yes.

**Senator Godfrey:** So that is all you meant. Fine, that is all I have.

**Mr. Rubin:** Just perhaps in way of clarification, the intermediate stage really is of course the privacy commissioner.

**Senator Godfrey:** Oh yes, that is right now.

[Translation]

être révisés de manière plus approfondie. Nous pensons que vous êtes autorisés à le faire par votre mandat actuel. Maintenant, il importe de savoir si votre mandat, qui semble très fort à la merci du gouvernement, sera élargi pour comprendre la liberté d'information. C'est, je crois, la principale raison, parce que la partie 4 de la Loi des droits de la personne a été soumise au comité de la justice et des affaires juridiques, et le ministre de la Justice est aujourd'hui responsable des propositions législatives. L'important ne me semble donc pas de savoir si c'est votre comité ou bien celui de la justice et des Affaires juridiques qui se verra accordé ce mandat; l'important, c'est que cette législation soit périodiquement remise en question, qu'il s'agisse d'une loi regroupant les questions de la liberté d'information et de la vie privée, de la partie 4 de la Loi sur les droits de la personne, ou d'un autre dispositif législatif, une loi sur l'information électronique, etc. A notre sens, le Parlement doit intervenir, et les députés ont un rôle clé à jouer, mais, par l'entremise de quel comité, je ne sais pas. Si nous sommes ici aujourd'hui, c'est parce que votre rôle actuel, du moins nous l'espérons, est d'écouter ce que nous avons à dire et d'y donner suite.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Avant de vous laisser poursuivre, permettez-moi de remettre les choses dans leur contexte. Le comité venait tout juste de commencer à étudier la question de la vie privée individuelle qu'il l'avait abordée dans le contexte de la liberté d'information, quand soudain, sans autre forme de procès, on nous a arraché cette responsabilité qui figure à la partie 4 de la Loi sur les droits de la personne, pour la confier au Comité de la Justice et des affaires juridiques qui, à mon avis, et j'ai peut-être des préjugés, a entrepris d'affaiblir et d'éducorer cette partie 4. Cela, les membres du comité, tels que je les connais, ne l'auraient pas fait. Je doute fort que le comité aurait toléré qu'on ait affaibli ce qui aurait dû être la partie 4. Je ne veux pas être négatif, monsieur Rubin, mais tels sont les faits en ce qui a trait à la partie 4. On nous l'a enlevée. Quoiqu'il en soit, je ne veux pas vous interrompre, mais je voulais que cela soit établi clairement.

Oui, allez-y. Ensuite, ce sera à M. Béchard.

**Le sénateur Godfrey:** Je suis content que vous ayiez rétabli les faits, cela me semble très satisfaisant. Je me sens beaucoup mieux.

Au paragraphe 8, vous dites:

Que le dernier appel en cas de refus de communiquer les informations contenues dans un dossier individuel, doit être devant les tribunaux . . .

Quand vous dites «dernier», le faites-vous délibérément? Autrement dit, dans notre rapport, nous avons recommandé un stade intermédiaire de la liberté d'information, avez-vous songé au même genre de dispositif?

**M. Rubin:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** C'est donc cela que vous vouliez dire. Parfait, c'est tout.

**M. Rubin:** Une précision, si vous permettez. Ce stade intermédiaire, c'est bien sûr celui du commissaire à la vie privée.

**Le sénateur Godfrey:** Oh, bien sûr, cela existe déjà.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** It exists now already in Part IV. Monsieur Béchard.

• 1230

**M. Béchard:** Merci, monsieur le président. Notre temps achève, il est même dépassé et je ne serai pas très long. C'est seulement pour obtenir des renseignements que je veux poser certaines questions.

D'abord, je voudrais dire que je partage les propos exprimés et les questions posées par ma collègue, M<sup>me</sup> Holt. J'aurais voulu moi-même poser des questions sur cette recommandation n° 11 et sur le fait pour les citoyens qu'ils peuvent demander des informations additionnelles s'ils le jugent opportun pour leurs besoins. Ce qui s'appelle la liberté d'information doit exister pour tout le monde, pour tous les citoyens. Et à mon avis, Simpsons-Sears, Hudson's Bay et tous les autres sont des citoyens aussi bien que Eugene Forsey, Gerald Baldwin, Albert Béchard ou Simma Holt.

Ce que je veux demander à M<sup>me</sup> Roy . . . c'est bien Roy, votre nom?

**Mad. Roy:** C'est cela, oui.

**M. Béchard:** Vous avez dit que vous étiez une organisation bénévole qui vivait de subventions ou subsistait grâce aux subventions gouvernementales. Pouvez-vous me dire si vous recevez des subventions du gouvernement du Canada? Oui. Je n'ai pas besoin de savoir le montant. En recevez-vous également de toutes les provinces?

**Mad. Roy:** Non, non.

**M. Béchard:** Non.

**Mad. Roy:** Non. Nous avons par le passé reçu des subventions du gouvernement fédéral. Pour l'année 1978-1979 par contre, il y a quelques semaines, nous n'avions rien reçu. C'est pour cela qu'il nous était difficile de présenter quelque chose d'un peu plus . . .

**M. Béchard:** Mais vous en avez reçu là?

**Mad. Roy:** Oui, nous avons reçu \$50,000 il y a à peu près trois semaines pour trois projets: un projet d'abonnement à notre bulletin de liaison, une campagne de souscription, une campagne de financement de la Fédération, justement pour ne pas être à la merci des subventions gouvernementales. D'ailleurs, c'est également le vœu du Secrétariat d'État. C'est aussi pour assurer la publication de notre bulletin de liaison pendant un temps raisonnable, disons pendant 1 an. Alors, nous allons essayer d'utiliser ces \$50,000 pour ceci.

**M. Béchard:** Avez-vous des groupes dans toutes les provinces, puisqu'il s'agit d'une fédération?

**Mad. Roy:** Oui, nous avons des groupes dans toutes les provinces, à l'exception de la Nouvelle-Écosse, du Manitoba et du Territoire du Yukon. Nous recevons aussi de l'argent . . . comment dirais-je, soit leur cotisation comme membres, de ces groupes, évidemment.

**M. Béchard:** Est-ce que ces groupes-là reçoivent des subventions de chacune de leur province? Non? Peut-être?

**Mad. Roy:** Quand ils en reçoivent, oui.

**M. Béchard:** Bon.

## [Traduction]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Cela existe déjà à la partie 4. Mr. Béchard.

• 1230

**Mr. Béchard:** Thank you, Mr. Chairman. We have almost gone beyond our time, so I will be brief. I just wanted to get some information with these questions of mine.

First of all, I would like to say that I share the opinions expressed by my colleague, Mrs. Holt, and I quite agree with her line of questioning. I would have liked to have put some questions on that recommendation number 11 and on the fact that citizens can ask for additional information if they feel the need to do so. Liberty of information must exist for everyone, for all citizens. In my opinion, Simpsons-Sears, Hudson's Bay and all the others are citizens just the same as Eugene Forsey, Gerald Baldwin, Albert Béchard and Simma Holt.

I would like to ask Mrs. Roy . . . that is your name?

**Ms. Roy:** Yes, it is.

**Mr. Béchard:** You said that you were a volunteer organization which manages to survive or subsist thanks to government subsidies. Could you tell me if you get subsidies from the Canadian government? Yes. I do not have to know the amount. Do you also receive subsidies from all the provinces?

**Ms. Roy:** No, no.

**M. Béchard:** No.

**Ms. Roy:** No. In the past, we have received subsidies from the federal government. For the year 1978-79, however, until a few weeks ago, we had received nothing. That is why it was very difficult for us to present something a bit more . . .

**Mr. Béchard:** But you have received something now?

**Ms. Roy:** Yes, we received \$50,000 about three weeks ago for three projects: one concerning subscriptions to our liaison bulletin, then there is our membership campaign and also a financial drive for the Federation to get away from our dependency on government subsidies. That is also the wish of the Secretary of State. It is also to ensure publication of our liaison paper for a reasonable period of time, say, one year. So that is the use to which we will be putting the \$50,000.

**Mr. Béchard:** As this is a federation, do you have groups in all the provinces?

**Ms. Roy:** Yes, we have groups in all the provinces except in Nova Scotia, Manitoba, and the Yukon Territory. We also get funds . . . say membership fees from those groups, of course.

**Mr. Béchard:** And do those groups get subsidies from their provincial governments? No? Maybe?

**Ms. Roy:** Yes, when they get them.

**Mr. Béchard:** Right.

## [Text]

**Mad. Roy:** C'est assez difficile de ces temps-ci.

**M. Béchard:** Vous me dites que l'exécutif est formé de 6 personnes.

**Mad. Roy:** C'est cela.

**M. Béchard:** Trois sont de la capitale. Pourrait-on avoir les noms? Est-ce que ce sont les trois qui sont ici?

**Mad. Roy:** Non.

**M. Béchard:** Non.

**Mad. Roy:** Il y a M. Brabazon, M<sup>me</sup> McFadden et M. Dagg, qui vient d'arriver. Il n'a pas pu venir plus tôt. Il y a moi-même de la région de Montréal; il y a M. Whalen, de Terre-Neuve, et M. Johnson, de la Colombie-Britannique.

**M. Béchard:** M. Johnson, M. Whalen, de Terre-Neuve, puis vous, de Montréal.

Vous m'avez dit que le gouvernement fédéral vous donnait une subvention. C'est le Secrétariat d'État qui vous la verse?

**Mad. Roy:** C'est cela.

**M. Béchard:** Et tous ceux qui sont ici à Ottawa sont des bénévoles. Et vous qui êtes de Montréal, par exemple, occupez-vous une autre fonction qui vous permet de vivre ou si vous vivez à même ces subventions?

**Mad. Roy:** Moi, je vis de prêts et de bourses d'étudiant. Je suis étudiante à temps plein, en droit, à Montréal.

**M. Béchard:** Ah! bon.

**Mad. Roy:** Et les autres membres travaillent ailleurs ou sont en chômage.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il n'y a personne à plein temps, alors?

**Mad. Roy:** Pour l'instant, il n'y a personne. Depuis le mois de mars dernier, nous n'en avons aucun de permanent.

**M. Béchard:** Mais vous dites qu'il y en a qui sont en chômage. Ils ne sont pas en chômage s'ils travaillent pour la Fédération.

**Mad. Roy:** C'est-à-dire qu'ils ne sont pas payés. Ils ne sont pas rémunérés pour leurs services.

**M. Béchard:** Merci.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Thank you, and I am sure this is a demonstration of the extent to which your society pays more than lip service to freedom of information, in response to these questions.

• 1235

I want to thank you for being here, for presenting your brief. Some of it, as indicated, is beyond our terms of reference now. If we succeed in getting both the House and the Senate to give us the additional terms of reference we asked for, some of it will be used then. When the freedom of information act is in fact brought before Parliament much more of what is in your brief will be valuable then. So I am going to ask the Committee if it is agreeable that it be printed and made a part of the proceedings.

I will now turn the meeting over to my co-Chairman.

## [Translation]

**Ms. Roy:** It is rather difficult these days.

**M. Béchard:** You say that your executive numbers six people.

**Ms. Roy:** That is right.

**M. Béchard:** Three are from the capital. Could we have their names? Are those three people here?

**Ms. Roy:** No.

**M. Béchard:** No.

**Ms. Roy:** There is Mr. Brabazon; Mrs. McFadden and Mr. Dagg who has just arrived. He could not make it earlier. I am from the Montreal region; there is Mr. Whalen from Newfoundland and Mr. Johnson from British Columbia.

**M. Béchard:** Mr. Johnson, Mr. Whalen from Newfoundland and you from Montreal.

You said that you got a subsidy from the federal government. It was granted to you by the Secretary of State?

**Ms. Roy:** Yes.

**M. Béchard:** And all your people here in Ottawa are volunteers. And you are from Montreal; do you have a job somewhere or are these grants used for your salary?

**Ms. Roy:** No, I get by with loans and student scholarships. I am a full-time law student in Montreal.

**M. Béchard:** Oh! Fine.

**Ms. Roy:** And the others either have another job or are unemployed.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** There are no full-time employees, then?

**Ms. Roy:** For the moment, no. Since last March we have had no full-time or permanent employees.

**M. Béchard:** But you say some of your members are unemployed. They are not unemployed if they are working for the Federation.

**Ms. Roy:** They are not paid. They do not get any pay for their work.

**M. Béchard:** Thank you.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Merci. Je suis sûr que les réponses à ces questions nous prouvent que votre société est plus que sérieuse lorsqu'il s'agit de la liberté d'information.

Je vous remercie d'être venu et d'avoir présenté votre mémoire. Comme je l'ai dit, une partie de ce mémoire dépasse notre mandat actuel. Si nous réussissons à obtenir de la Chambre et du Sénat le mandat supplémentaire que nous avons demandé, nous nous en servirons. Lorsque la loi sur la liberté de l'information sera présentée au Parlement, une partie beaucoup plus grande de votre mémoire pourra être utile. Je demande donc au comité s'il consent à ce que ce mémoire soit imprimé et ajouté aux procès-verbaux.

Je cède maintenant la place au coprésident.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I merely wanted to suggest that the first item on our list of documents this morning I think will have to be deferred, the further examination of SOR/78-145, Protection of Personal Information Regulations, and that we might, however, dispose of the *Regulations Without Comment* now unless some member has something to offer on them. If not, I think the list can simply be printed as usual and we can adjourn. Agreed?

## [Traduction]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le premier des textes se trouvant sur la liste des documents de ce matin devra être reporté, je crois. Il s'agit de la suite de l'étude de DORS/78-145, Règlement sur la protection des renseignements personnels. Quant au Règlement soumis sans commentaire, je crois que nous pouvons l'adopter, à moins que quelqu'un ait des observations à faire. Sinon, je crois que nous pouvons simplement imprimer la liste comme d'habitude et lever la séance. Est-ce d'accord?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Done. Thank you very much.

**Ms. Roy:** Thank you very much.

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. Baldwin):** C'est fait. Merci beaucoup.

**Mad. Roy:** Merci beaucoup.



**APPENDIX "RSI-1"****HOW PRIVATE IS PRIVATE?**

**Some Experience and Accounts  
About Federal Information  
Privacy Policies**

By Ken Rubin  
© 68 Second Avenue  
Ottawa K1S 2H5  
December 1978

Sponsored by the  
Canadian Federation of  
Civil Liberties and Human  
Rights Associations and  
its member group, the  
Civil Liberties Association,  
National Capital Region

TABLE OF CONTENTS

## PREFACE

- Objective
- Definitions
- Work Plan
- Results
- Acknowledgements

## HIGHLIGHTS

## PART I: BACKGROUND

- Towards Legislation
- The Legislation
- Criticisms of the Legislation
- Since Legislative Passage
- In Other Jurisdictions

## PART II: CASE PROFILES

- A. Personal Access Experience
  - Application Stage
  - Response to Requests
  - Analysis of Files
  - Interface With the Bureaucrats
  - File Availability and Necessity
  - Correction of Files
  - File Assistance
  - Complaints to the Privacy Commissioner
- B. Personal Observations
  - Specific
  - General
- C. Other Individual Cases
  - Background
  - Cases
  - Comments

## PART III: MEDIA ANALYSIS

- Background
- Access to Social Insurance Numbers
- Access to Tax Files
- Access to Health Records
- Access to Penitentiary Records
- Access to Criminal Records
- Access to Security Files
- Comments

## PART IV: SUMMARY

## APPENDICES

- I. FEDERATION (CFCLHRA) RECOMMENDATIONS
- II. BIBLIOGRAPHY

## PREFACE

### Objective

Secrecy and invasion of our privacy have an effect on all of us. As the freedom of information (FOI) debate last year began to look like a political football being tossed in all directions, a related piece of legislation reputedly to protect our information privacy (the Canadian Human Rights Act, Part IV, Protection of Personal Information), was passed.

The prime object of this research project is to review the information privacy policies of the federal government to help the public monitor citizen access to government. It is undertaken with the conviction that every time we are granted or told we have a new right, it should be tested and reviewed. This project, in a limited way, sets out to do just that. Relatively little review is given to personal information access at the provincial level or in the private sector.

### Definitions

"Privacy" is defined as the right to exercise control over information about oneself. The term "information privacy" as used throughout this paper refers to individual access to recorded personal information kept on files by governments or corporate entities. "Personal information privacy" differs from the broader concept of "freedom of information" which deals with individuals' access to document files in general on any topic held by governments or corporate entities. Other areas of personal privacy not covered in this paper include individual residential, oral and mail privacy as well as written material submitted "in confidence".

### Work Plan

Research was conducted from January to November, 1978 on a voluntary and unpaid basis by the author, a freelance researcher and organizer. The Canadian Federation of Civil Liberties and Human Rights Associations (CFCLHRA), along with its member group, the Civil Liberties Association, National Capital Region (CLA/NCR), agreed to sponsor the research in March, 1978.

Literature on privacy was reviewed and interviews on information privacy were held with various federal officials and interested parties. An experimental case service centre was also established by the author for the period of the study via the local Ottawa civil liberties group (CLA/NCR) to help individuals applying for their federal government files or being denied personal information by any corporate organization.

The basic means of examination were limited to:

1. Review of information access requests of the author and other persons.
2. Analysis of recent media articles on information privacy.

### Results

The study was able to help stimulate:

1. The parallel production by the information privacy committee of the local Ottawa civil liberties group (CLA/NCR) of a layman's guide to information privacy (to be published shortly).
2. The enclosed recommendations on information privacy by the Federation (CFCLHRA) and its Ottawa member group (CLA/NCR).
3. The discussion by those groups and individuals contacted of the issues surrounding privacy.
4. The interchange of ideas between civil libertarian groups and other groups interested in information access questions.

The paper is being distributed in an initial mailing to groups and individuals known to be concerned with the issues, including the responsible federal Ministers, the Privacy Commissioner, interested citizen groups and journalists.

### Acknowledgements

The editorial assistance and administrative support of the sponsors are particularly acknowledged. The help received in interviews was greatly appreciated. The author, however, takes full responsibility for the form and content of the report and its limitations.

I wish to thank the Public Service Alliance of Canada for help in the initial distribution.

Above all, this paper is dedicated to those individuals contacted who have been asserting their rights to control information about themselves. The researcher gained valuable insight into a subject all too often taken for granted or treated with skepticism and not too frequently upheld as an individual right and responsibility.

## HIGHLIGHTS

The information privacy report entitled How Private is Private undertaken by Ken Rubin for the Canadian Federation of Civil Liberties and Human Rights Associations and its member group, the Civil Liberties Association, National Capital Region, emphasizes:

1. A personal access experience that includes gaining information, finding unnecessary and inaccurate information on files, putting up with delays, receiving some denials of access to information, being provided with the wrong information and challenging, via the Privacy Commissioner, some bureaucratic decisions.

Specific incidents experienced by the author include:

- Receiving from Health and Welfare part of another person's medical record.
  - Denial of access to his record by the Restrictive Trade Practice Commission as it pertained to the Eyeglass Industry Inquiry.
  - Finding such unnecessary information as an article about his childhood in his publication file at the National Library.
2. The public's skepticism about the continual public revelations in the media of unauthorized third party access to individual files and of file interchanges that indicate how little control the individual has over the use of government files containing personal information on individuals.

The author reviews specific media articles on:

- Unauthorized access to social insurance number records
  - Abuses in the confidentiality of income tax information
  - The lack of privacy protection in health records
  - Problems in gaining access to penitentiary records
  - The degree of criminal record exchange
  - The blanket exemptions to reviewing security files.
3. A need to improve limited federal information privacy policies.

The author suggests:

- Narrowly defined and restricted exemptions
- Restricted authorized third party access
- An independent appeal procedure and sanctions
- Individual control over third party access to and use of personal file information.

Copies of this study at a cost of \$5.50 can be obtained from the author at 68 Second Avenue, Ottawa K1S 2H5. Contribution to offset the costs of this study would be appreciated.

## PART I: BACKGROUND ON FEDERAL INFORMATION PRIVACY POLICIES

### Towards Legislation

The federal government conducted a study on privacy in the early seventies which led to a report in 1972 (Privacy and Computers) which advocated government protection of individual files. An interdepartmental committee was subsequently established to review the recommendations of this report.

Several years later, legislative proposals on information privacy were incorporated into human rights legislation. The initial bill, with few specifics on how privacy protection would work, was not passed. A revised bill, the Canadian Human Rights Act, was passed in July 1977. The information privacy provisions of the Act, entitled Part IV, Protection of Personal Information, became operative March 1, 1978. The Minister of Justice is presently responsible for legislative changes to Part IV of the Act.

In addition to the Act, other interpretative material available on the information privacy provisions include (I) a set of regulations, (II) an interim, unpublished and very important Guide on Information Bank Coordination by Treasury Board, (III) a Supply and Services published Index of Federal Information Banks (produced by Treasury Board), (IV) a series of Cabinet orders-in-council published in the Canada Gazette exempting specific information banks from public review, (V) promotional pamphlets, and (VI) a Treasury Board phone list of departmental privacy coordinators. Some departments and agencies have additional directives not publicly available.

Treasury Board is the designated in-house privacy administrative coordinator for the government and provides the secretariat to the new interdepartmental committee entitled "The Advisory Committee on Privacy". This group has undertaken internal evaluation and discussion papers, none of which are currently available to the public.

To date, no other known public federal government studies since 1972 have been done or are underway on information privacy. There have, however, been confidential studies, for instance, on the use of a single identifying number for Canadians. Revisions to the Index and a published final Guide are to be available before mid-1979. Likewise, the Privacy Commissioner's first annual report should be ready then as well as statistical computerized information from Treasury Board on the first year's operation of Part IV of the Act.

### The Legislation

Part IV (Protection of Personal Information) has the following provisions:

- Registration of personal information data banks (currently some 1500 banks, about half of which are federal personnel files) as included under the Financial Administration Act. This means some 89 agencies, but by no means all federal agencies, come under the terms of Part IV.
  - These registered personal information banks consist of information collected from the individual and other sources that are kept for administrative and not statistical or other purposes. Banks may have from a handful to millions of individual records. New or major modifications to personal information banks require Treasury Board submission and approval. Registration is also required for business and statistical information data banks to which individual citizen access is not provided.

- Broad categories of exemption for totally exempt data banks (there are currently 23 exemptions established via Cabinet orders-in-council) and broad categories for Ministerial case by case exemption.
- These total and case by case exempt categories (Sections 53 and 54) include security, federal-provincial relations, and various government investigations. The interpretation of the Act's clauses for these exemptions tends to differ in English and French.
- Access by individuals to federal information data banks , with the above exceptions, which contain information regarding them, and a procedure for file correction.
- Access is via application forms available at post offices and other centres. Individuals must separately specify each file for which they are applying. Assistance may be obtained from departmental coordinators, particularly in cases of need. Correction notation forms are also supposed to be provided with each file received or reviewed.
- Access by other parties to individual files kept for administrative purposes when authorized by law or when the individual concerned does not object after having been given an opportunity to do so.
- No unauthorized derivative use of an individual file is supposed to be possible without the individual's consent. "Derivative use" in Section 49 of the Act is loosely defined as the "use of a record for a purpose that, in the opinion of the appropriate Minister, is consistent with the use for which it was compiled and any use of a record that is not a derivative use is a "non-derivative" use.". No records have to be shown to individuals as to who has had access to their files.
- Appointment of a Privacy Commissioner to investigate complaints from individuals who have not been accorded the rights to which they are entitled in respect of personal information held in federal information banks.
- Individuals can complain at any stage of access. The Privacy Commissioner investigates in private and conveys only the results to the individual. The Commissioner's powers are through persuasion only, as the final discretion to release individual information rests with the individual Ministers responsible for departmental and agency files. There is no independent appeal mechanism with enforcement powers, such as judicial review.

#### Criticisms of the Legislation

During parliamentary debate and committee hearings, the following points on the Act's limitations in matters of information privacy were raised:

- the exemptions are too broad and give too much authority to individual Ministers and Cabinet to determine exemptions;
- the separation of an individual's access to one's own records (information privacy) from public access to public documents (FOI) is a source of future conflict and rivalry among these bureaucracies;
- there is no well defined approach to the problem of the lack of confidentiality of records;

- . the Privacy Commissioner is not independent and does not have subpoena or enforcement powers. Further, the right to publicly challenge a decision of denial in a court of law is prohibited.

The Federation (CFCLHRA), along with other civil liberties, labour, law and women's groups, made representations before the Justice and Legal Affairs House of Commons Committee. Groups have also expressed similar criticisms before the Joint Parliamentary Committee on Regulations and Other Statutory Instruments studying possible freedom of information legislation.

#### Since Legislative Passage

In Parliament, related ombudsman legislation that would limit the Privacy Commissioner's role to that of an assistant to the proposed ombudsman was introduced for first reading in mid-1978 but was not passed before Parliament adjourned. In addition, occasional cases on information privacy were raised and further debates held on information access policies in the 1978 winter parliamentary session (3rd Session). The Fifth Report (June 1978) of the Standing Joint Parliamentary Committee on Regulations and other Statutory Instruments allowed for specific privacy exemption to freedom of information, stating it should not be to the detriment of freedom of information.

At the opening of the new fall 1978 parliamentary session (4th Session), the Throne Speech indicated that FOI and ombudsman legislation would be introduced during this pre-election session. The issue of the widespread unauthorized use of social insurance numbers (SIN) has been the major privacy issue raised to date in this current parliamentary session.

Further, in the several months since the Act came into effect, various commission investigations and media reports have uncovered cases of unauthorized third party access to individual information; some of these cases have been brought up in Parliament. This has helped keep public interest focused on the issue of information access to government records.

Informal surveys by Treasury Board, reported in the media, indicate that to date there has not been heavy use of the information privacy legislation with one exception - over 4,000 correctional files have been applied for.\* Over 1,500 access requests have been received by individuals requesting their RCMP files. Various departments such as the Canadian Employment and Immigration Commission, National Defence, Taxation, National Health and Welfare, the Post Office and the Public Service Commission each have had over 100 file requests.

In total, to date, an estimated 10,000 access requests have been made. No number is available on the number of individuals applying but it would be a smaller figure. Only a few hundred individuals have applied for exempt files. Many agencies have had very few access requests. Several dozen requests for file corrections have been made to date. No official statistics on the Act's operation will be available until after March 1979.

---

\*An additional 6,000 correctional files are being reviewed internally to comply with the case by case exemption provisions of the Act.

The Privacy Commissioner has received over 260 complaints, involving over 490 files given that some complaints have been of a multi-file nature.\* The complaints have been primarily dealing with delay problems and closed files. Delay problems with receiving information were primarily encountered during the first few months of the Act's operation.

Costs apparently have been well within expectations. The Solicitor General Ministry, for instance, reported a \$238.15 cost per request (Citizen, Aug. 4, 1978, p.8).

Known internal government activity has included clarifying the exemption status of a few information banks such as a harbour police file and private discussion of administrative procedural matters by departmental privacy officials. To date, concern about the Act has come primarily from police forces, a few members of Parliament, civil liberties groups and a handful of journalists.

#### In Other Jurisdictions

A few provinces have very specific personal privacy legislation (e.g. Manitoba, Saskatchewan, B.C.). Nova Scotia has recently passed a combined freedom of information - information privacy act. In Ontario, the Williams Commission on Freedom of Information and Personal Privacy is reviewing the need for FOI-information privacy legislation. In addition, some provinces have credit reporting legislation and legislation regulating private investigators which effect information privacy. No municipalities are known to have as yet formal information privacy regulations.

Judicially, various court levels have dealt with cases on privacy, but the Canadian situation is such that no set of precedents has been established which definitively states what privacy is considered to mean in the eyes of the law. Citizens can, however, obtain a court order for breach of confidence. They can pursue cases of breach of confidence using existing common law precedents especially as rendered in the Sluvanyck versus Baker 1975 Supreme Court of Canada decision (Dominion Law Reports vol. 55 (3rd edition) p.224).

On the voluntary sector front, ACCESS, a Canadian citizens committee promoting freedom of information legislation is currently working on draft privacy access legislation that could be incorporated into a FOI Act. The Canadian Bar Association is currently drafting legislation on the FOI side of information access. Various groups, including the Federation (CFCLHRA), have spoken out in favour of the need for a broader (and combined) FOI-privacy information access Act.

Internationally, various European countries (Sweden, Norway, France, Germany) have introduced privacy legislation, which in most cases covers both the private as well as the public sector. The United States has both a privacy act and freedom of information act which cover individual access to government records. Several American states have information privacy legislation as well.

---

\*The single largest group of people with complaints have been inmates.

## PART II: CASE PROFILES

### A. PERSONAL ACCESS EXPERIENCE

#### Application Stage

I decided to apply for my own records because I was concerned about possible errors and the need to update information. Records were not applied for frivolously or simply for research reasons. I wanted to know who had what information about me and how these agencies were using my information.

In February 1978, before the Act's Part IV became effective, I applied for several files in order to be able to compare the procedures. The differences in responses to these access applications to those same files applied for under the new Act, in effect after March 1, 1978, were not very great. The same exemptions still applied but there were many more rules in effect, given the new Act, to obtain the same files.

In March 1978, with the new Act in effect, I applied for 59 files as listed under departments in the publication, Index of Federal Information Banks, located at the local post office. I found that the Index itself and the record access request forms could have been set up in a clearer fashion with a subject index and a better summary guide for individual use. It was hard to obtain sufficient request forms and this is still a problem, for instance, in some prisons. It would have been easier to review the Index at the public library or a place where one could sit down and have some privacy to review the Index.

This is now the case in several centres including Ottawa where the local civil liberties office, as part of its case service centre operation, obtained a copy of the Index and access request forms for public use. The local civil liberties association also arranged for a similar setup at the main branch of the Ottawa Public Library.

Fifty-nine access forms were filled out and sent to the addresses listed in the Index. The type of files and number applied for were as follows: citizen-consumer(8), personnel(20), security(3) (exempt files), research(4), unemployment(3), social security(7), health(3), financial(1), cultural(2), travel(2), and taxation(6). Only those files that I had reason to think existed were applied for. The federal government probably holds between 10 and 15 files, mainly social security, pension and tax files on most individuals. In my case, given my freelance and term research work for a variety of federal agencies (and others), and my activity in various public interest issues in the last decade, I was expecting to find considerably more than the typical number.

I maintained a chart in order to keep track of so many files and the stage that each request was at. Dates, names of contacts and material received were important items to record. I also collected relevant material that I had which pertained to individual file requests.

It proved to be of great assistance to have read the Act, regulations and interim Guide manual at this stage. Only the Act is available as part of the Index at post offices and other designated places. The remaining materials were obtained from the Treasury Board privacy coordination office located in their downtown Ottawa Place Bell Canada offices.

### Response to Requests

The Act allows for a 30 day period for acknowledgement as a minimal reply to individual access requests, and 60 days for the information reply itself unless there are special circumstances. As this was the start up period of the Act, I was tolerant of delays though I took the initiative to find out why there were delays. Over half of my requests required contact with officials at least twice before receipt of files, and still 13 of the 59 files were received after the 60 day limit. Some of these time delays could have been avoided but I did not make such delays grounds for complaint to the Privacy Commissioner. However, many of the complaints the Privacy Commissioner has received have been in regard to initial access problems.

Most replies were initially received by mail. The rest of the replies were initially by phone or through on-site review of files. In both of the latter cases, I did not accept such information without written confirmation, though this was not always received. Any time an indication in writing was needed from me that I had seen my file, I noted that I had seen my file, stating what I had actually seen and what, if any, further action I felt was necessary.

Overall, about one half of the files requested were personally reviewed on-site, all in the National Capital area. Only one-sixth of all files requested required no follow up action on my part after initial receipt.

### Analysis of Files

I took great care in analyzing the data on my files, noting any assigned file numbers, whether my request form was returned, whether any second hand information was on file and whether any third party access to my files was recorded. I also checked for missing material and followed up where it appeared that certain material had been exempted.

### Interface With the Bureaucrats

Clarification of information received was sought when necessary. This included questioning a number of "no record" replies, pointing out incomplete file information, and seeking interpretation of computerized information. I also asked questions about file use, necessity, storage, and how the information had been collected when I had not personally provided it. Sometimes this resulted in receiving further information than initially received.

Communication via the phone, letter or in person was usually with the designated information bank official, but occasionally with the departmental privacy coordinator. As indicated, it usually was a result of my having questions but in some cases, officials wanted further information from me. Only information that I felt was needed was given. Notes were kept on all of these transactions. No witnesses were used although, looking back, this would have proved helpful in a few cases.

Information requested was not always given and not all officials were cognizant of the Act's provisions or how it operated. Most officials were courteous even if not very helpful or knowledgeable in all cases and only one official was intimidating. It would have been preferable for public servants to have had advance training, as well as for the public to have had advance information on the administrative procedures associated with Part IV of the Act. This could have been done by writing the basic administrative procedures into the legislation and by having an independent regulatory body to help, in public sessions, interpret and enforce administrative procedures.

### File Availability and Necessity

In 22 cases, I received a "no record available" reply. In three cases, I accepted a "no record" verdict (though they now have a record of my requests) as meaning I did not have a file at all. Eight file requests returned contained a "no record" reply because officials claimed not to have information on file any longer. In another 11 cases, a "no record" reply was not acceptable to me.

More specific information should be provided as to what a "no record" reply means. For example, was there ever a file, when and why was it destroyed, or to what file was the information transferred?

Some information banks could not provide record retention time periods, give reasons for supposed record destruction or indicate if the records were at the Public Archives or elsewhere. Some files had information going back several years, others for under two years.

Files received contained in some cases unnecessary information. Some files, particularly in the personnel area, could have been combined with others. Others contained out of date material and second hand information unrelated to the stated purpose of the file or the purpose I believed that the files should have. Few files had a record attached as to who else had requested my files.

Some files did not contain information that I knew to have been submitted; this was mainly limited to updated personnel material.

Some of the above-noted problems are being pursued with the Privacy Commissioner.

### Correction of Files

I requested changes in eight files and of these, five were changed. The remaining three are the subject of complaints to the Privacy Commissioner. Corrections related to error of fact, clarification of inaccurate information, and removal of unnecessary material. As well, I sought to exercise my entitlement to copies of material on a specific file and met only one denial, currently being appealed.

In seeking to have corrections made, it was not always easy to obtain the necessary correction request forms. In all cases, I made a notation on the actual file of desired corrections regardless of whether an official correction notation form was provided or not. I made a point of retaining copies of all correction requests submitted.

### File Assistance

In addition to requesting clarifications from bureaucrats, outside advice was sought on how to exert my rights in the case of several files. It was useful in some cases to consult friends and family, even computer experts, lawyers and concerned citizen groups.

The initiative, however, is still on the individual to persist and gain access to her/his information. It was, of course, advantageous to be applying from Ottawa and to have an awareness of the intricacies of the nation's largest industry.

### Complaints to the Privacy Commissioner

Assistance is also available by complaining to the Privacy Commissioner at any stage of access. In mid-June 1978, some 95 days after my original file applications were made, I

submitted nine file complaints to the Commissioner. Copies of all material submitted were kept.

Action is still pending on my complaints. The Privacy Commissioner did not have an investigatory staff until mid-September 1978, given government personnel competition rules delaying the hiring of staff.\* Complaints are being handled in order of receipt and mine were not among the first ones received. The Privacy Commissioner does not have to comply with any legal time limits. To date, correspondence from the Privacy Commissioner's office has consisted of letters of acknowledgement and an explanation of the delay.

The areas of complaint, are briefly as follows:

- | <u>Issue</u>   |  |
|--|--|
| <p>1. A few files in the Consumer and Corporate Affairs Ministry that were applied for were unavailable to me as an individual, despite proof that a record existed, apparently because access cannot be gained using an individual's name, but must be by the listed corporate name. This appears to defeat the whole purpose of listing such information banks for the use of individuals. It is puzzling, for instance, for an individual citizen who has made a recent presentation to and had correspondence with the Restrictive Trade Practice Commission on the Eyeglass Industry Inquiry, to receive a "no record available" response to a request for access to RTPC Inquiries Bank 3500.</p>  | Refusal of Access to Files                   |
| <p>2. I was denied copies of RCMP letters establishing security clearance contained in a personnel file, which the Act entitled me to have. As the nature of my occupation involves job possibilities with the federal government, I believe that I am entitled to not only view the material on file but to retain copies of that material. It concerned me that a newspaper clipping on my information access activities, essentially second hand information, was contained on this file and that my personal history form was missing from the file. Also, if security investigation files existed on me, such as an RCMP security investigation file, such files would likely largely consist of opinions about me and potentially inaccurate second hand information. However, these files are currently totally exempt from individual review and correction.</p> | Receipt of Copies<br>Second Hand Information |
| <p>3. I received part of another person's medical record when applying for a federal health record file. The information was of a personal nature and I so informed the other individual and the responsible department in question that I had received such information. There was no apparent reason to explain the mix up. Our identities even for record purposes are different enough that this should not have happened. No reassurances were received that such files were kept orderly and that this would not occur again. The Act has no provisions for sanctions to be applied in a case like this to the offending Department. The other individual was understandably upset over this incident.</p>   | Breach of Confidence                         |

---

\*The four investigators hired all have RCMP backgrounds. Individual complainants do not in any case have an option as to which investigator handles their complaints.

- | Issue  |                        |
|--|------------------------|
| <p>4. My publication deposit file kept permanently at the National Library, a file accessible to me and almost anyone else, contained more information than simply a record of studies I had submitted for deposit throughout the years. I was astounded to find all kinds of secondary information. Some of the information was not even related to the studies I had done and went well beyond publication review material. The file largely consisted of newspaper clippings on my community work activities. One specific item, however, an article on my childhood, struck me as particularly unnecessary information. A request for correction of this by its removal was denied by the agency. My objection to their denial is noted on the file. I did not give them this information on my childhood or expect someone to be paid to add such unnecessary information to my file.</p> | Irrelevant Information |

It is too early to assess the handling of complaints by the Privacy Commissioner's Office, or the need for further action. However, it does concern me that the Office's investigation of my complaints is done in private, including any needed hearing. I would prefer to be consulted throughout the investigation and if required have the option of a public hearing. Further, I would prefer, if faults are found, that there be publicly known sanctions applied by the Commissioner's Office against the offending department.

If required, I would upon hearing the results of the Commissioner's investigation pursue my complaints further. The three channels open to me are court action, citizen group action and media publicity. At this point, however, I have chosen to wait for responses from the Privacy Commissioner's Office.

## B. PERSONAL OBSERVATIONS

### Specific Observations

I submitted to the Privacy Commissioner, as briefly described in the following pages, a variety of specific observations on problems in file information requests experienced but not considered as a matter for official personal complaint resolution. The information on file differs for different individuals, and some individuals are bound to be more sensitive to certain file information than others. Hence, some individuals may well have made these cases official personal complaints. Nonetheless, my observations may be of use to the reader and to the Privacy Commissioner, especially in her investigations and her annual report to Parliament.

Observations submitted included:

- | Issue  |                      |
|--|----------------------|
| <p>1. A file was sent to me that was not mine as an individual citizen but rather, that of a group that I am involved in. I indicated this in writing to the agency and received a letter of apology but was not asked to return the material.</p> | Breach of Confidence |

- |  | <u>Issue</u>                    |
|--|---------------------------------|
| 2. Although I applied for my social insurance number file which was used as a link by government for a few other files that I received, it took some persistence to discover the procedures for gaining access to the file and to obtain it. Nothing on file or by way of explanation indicated when and for what purposes my SIN number was used for positive identification, or if it was used for other purposes. This must be clarified as SIN use should be restricted via legislation. One is left with the belief that the individual really has little control over what files are derivative, on what basis and for what use. (Refer to Part III for a review of media reports on the use of SIN.)              | Questionable<br>Derivative Uses |
| 3. Authorities questioned my identity before granting me one file because of a similarity in data with others with the same last name. Further positive identification had to be given - through the confusion of me with others. The need for further identification should not have occurred as the first names are different. (One reported case to the Ontario Williams Commission was of an individual application to a provincial agency using the name "John Smith" that led to a return of 623 John Smith files.)  | Mistaken<br>Identity            |
| 4. One file was loaded with a great deal of out of date information even though the most recent information provided at the request of the agency was all that was needed. The file also included such minute information as messages to return telephone calls.   | Unnecessary<br>Information      |
| 5. In one case where I knew a file existed, the agency indicated that their records were kept by project names, not by persons' names associated with the project or interested in project work. Records were therefore not available to an individual.  | Access<br>to Files              |
| 6. I applied for a customs declaration file and received a "no record" response, although I had thought that I had made a declaration and did not wish to make a mistaken declaration in the future. The reply received was that to go further would have entailed a lot of work so an incomplete set of records was the end result.   | Record<br>Absence               |
| 7. One file included a personnel assessment which I had never seen and which contained inaccuracies and highly subjective opinions about me. It was only one out of several assessments contained in the file. It could have possibly (but it was not) been unfair grounds for job dismissal at that time, which I may never have known about. I decided not to request removal of or correction to this part of the record, despite its inaccuracies and subjectiveness, as the overall job assessment was favourable and because since that time a further job had been done for the same agency. Reacting to such file information is not always easy and deciding what to do with it is a tough individual decision. | Third Party<br>Opinion          |

- |     | <u>Issue</u>  |
|-----|---|
| 8.  | Inconsistencies<br>in Personnel<br>Bank Listings          |
| 9.  | Personal<br>Information<br>Collection by<br>Another Party |
|     | Use of<br>Assessment<br>Versus<br>Factual Data            |
|     | Departmental<br>Information<br>Sharing                    |
| 10. | Non-Derivative<br>Use of<br>Mailing Lists                 |
| 11. | Non-Listed<br>Federal<br>Information<br>Banks             |
- Having received a variety of federal personnel files, one is left with the impression of their diversity and their mixture of old and new personnel information. The lack of consistency in personnel records is less than desirable. Some personnel files, particularly personnel roster lists, are usually not part of listed Index files. Employee records are one area under internal review by the Advisory Committee on Privacy.
- Certain information calculated by others, such as annual Canada Pension Plan contributions, is definitely useful to the individual concerned. Also it should be more broadly known that files which contain individual assessments exist. For instance, my Manpower Centre file had an individual officer's assessment at the front of the file which could determine how other officers who reviewed my job data particulars reacted. Further, it would be interesting to see how CPP information could be used by other internal agencies within Health and Welfare and how Manpower information could be used by Unemployment Insurance officials within the Canadian Employment and Immigration Commission. Large agencies have a great deal of information on individuals that they can trade in, some of which has not even been collected directly from the individual and which remains unknown to or unverified by the individual.
- Few departments listed their mailing lists as information banks. In one case, I received a mailing list from a political candidate that was addressed to me in a unique manner used only by that candidate's former place of federal employment. This department's mailing list was not listed in the Index. Where federal mailing lists are used by or sold to individuals or groups for other purposes than the specific requested mailing, such lists should be included as data banks in the Index. At the same time, however, trading in mailing lists is not recommended as a desirable practice.
- I requested a file from a federal agency, an agency not listed in the Index or covered under the Human Rights Act, and received part of my file after a phone call during which I was not asked for any identification. On the other hand, I was denied access to another federal record containing personal information on me after writing to them with my particulars, on the grounds that it was not a listed information bank and its use was for statistical, not administrative purposes. When I phoned another agency (the conversation was listened in on by a third party and possibly recorded from their end), they denied keeping files on any individuals at all, despite press reports to the contrary. Supposedly all personal information banks under the Financial Administration Act are listed in the Index. Certainly not all federal agencies that should be covered are covered by the personal information privacy provisions of the Human Rights Act.

- |   | <u>Issue</u>  |
|---|---|
| 12. Invariably, files received would indicate that a separate file number was assigned to one's record requests. Indeed, the three security exempt file replies denying me information each assigned me an individual file number and, in two of these cases, included retention of my original access record form. The same was true in some cases of "no record" replies. It was hard to find out what special access would be needed to this whole new set of files and the rationale for such new files in so many cases. Should bureaucrats be allowed to review special files for other than statistical purposes and under what rules? Would bureaucrats be able to see access request information contained on regular files? Also, will privacy statistics gathered by the Treasury Board sufficiently protect the identity of individual cases reviewed? These practices are not clear at present in the Treasury Board interim <u>Guide</u> manual. The creation of a whole new file system to keep track of the requests and requestors is one of the main unresolved problems of the new Act. It is a serious problem that must be solved now. | Separate Files on Individual Access Requests              |
| 13. Some agencies were reluctant to discuss their record retention and destruction policies. While some agencies listed the length of time files were kept in the <u>Index</u> , many did not, contrary to the Act, but hopefully they will in the next <u>Index</u> , along with valid reasons for such procedures.  | Unclear Record Retention Policies                         |
| 14. Where part of the file was missing, no agency would give a reason for incomplete records. Also, no agency would admit to keeping duplicate files other than those listed in the <u>Index</u> , and some agencies did not indicate if they had submitted the total file.   | Missing, Incomplete and Duplicate Records                 |
| 15. I submitted one further type of record access request not covered by the Act, that of a private company under federal regulation. Access to Bell Canada's initial set of customer records was granted. The wrong occupational information was given on my credit rating record and this was corrected. Ironically, I had received a favourable credit rating based on my occupation being stated as leader of a voluntary group association critical of the company. Bell suggested that perhaps I had given them the information although this was not the case. I also discovered that access to the company's records was not publicized by the company and rarely used despite the fact that it has millions of customers, has questionable methods at arriving at credit ratings and that it keeps further customer records, including search warrants records, in more than the one location visited.   | Access to Private Sector Files Under Federal Jurisdiction |

Experience with the Bank of Montreal, another private company under federal jurisdiction, not covered under the Act, differed. They refused to return a loan application form which I decided not to pursue, even though it contained a great deal of personal financial information. I compromised by witnessing a bank official tearing up what appeared from a distance to be my original loan application.

16. One other type of concern submitted involves cases where I have, as a researcher and consumer advocate, been denied access to consumer complaint files of other individuals. While the individual may not wish such access to occur, the government agencies, such as Box 99 or the CRTC, do not actively seek the individual's consent to third party access, a possibility outlined in the Act. It is legitimate to protect the privacy of individual complaint files but the individuals complaining should be made aware by government that their problem may be similar to those others are experiencing and involve the same companies. This can be a powerful consumer information weapon which governments may not wish to place in consumer hands. Further, it is wrong to deny me access when other researchers have apparently been granted access to such complaint files. The choice of who has access to complaint files should be made by the individual and he or she should be given an opportunity to do so.\* (The Canadian Labour Congress has stated that their access to unemployment insurance information data has been limited given the new Act's privacy restrictions.)

Issue

Individual  
Consent and  
The Use of  
Consumer  
Complaint  
Files

General Observations

My reaction to date in assessing my federal records has been a mixed one. It has so far taken me a great deal of time and persistency to gain access to my records.

On the positive side, the information received has on the whole not been unexpected and has given me a chance to see material useful to my records and an opportunity to try and correct file information where necessary.

On the negative side, it is disturbing to see unnecessary information on file and the careless manner in which second hand information is put on file. It is wrong that some file information is inaccessible or missing. It is serious that many file retention policies and third party access policies cannot be explained. In many cases, no satisfactory reassurances were received either that information given was not linked together or securely stored and transmitted.

The experience convinced me to continue to give out only that information which I believe is necessary and to be aware and wary of information collected on me by a host of other sources. It has conditioned me to seek greater control than I presently have over personal information and its usages.

---

\*Apparently, the provisions in the Act of asking for individual consent to third party access have not to date been used by individual federal agency data bank coordinators.

## C. OTHER INDIVIDUAL CASES

### Background

While the basic experiences in information privacy were gained through personal initiative at the federal level, additional insight was gained by individual access cases referred to me or which I heard about and cross-checked.

Cases of applicants applying or considering applying for their federal files or with concerns about information access, were handled by the author via the case service centre at the local Ottawa civil liberties office. Some of the cases turned out to be under provincial jurisdiction or problems encountered in the private sector. It appears from that experience that assistance from outside the official information privacy system would be useful, but any system of assistance cannot be operated without sensitivity and a prime concern for the individual's wishes.

Most individuals with whom the broader subject of information privacy was discussed were skeptical about trying the information privacy access rules at the federal level and reluctant to relate their own experiences. Some people with whom the subject was discussed were apathetic about being able to accomplish anything; others did not bother applying as they were sure that they would obtain little real information on themselves, given exemptions and double files.

### Cases

Individual cases personally handled or reviewed are briefly presented below without identifying the individuals.

### THOSE APPLYING FOR FEDERAL FILES

The Pledge of Secrecy.....An individual worked for over a year for a federal agency and was then dismissed for security reasons. He had wondered if his dismissal was related to youthful episodes that led to minor criminal charges. After trying, for several years, to find out what the reasons were, the individual applied for access to his files under the new Act. While the individual learned a few things from some of his files, he promised to the official present, contrary to the Act, not to reveal what was on these files. Copies of specific information in the file, again contrary to the Act, were denied. The case is being appealed to the Privacy Commissioner.

Job Dismissal.....The individual believed that a permanent job or a longer work term was not granted with the federal government because of his political associations several years previous. This was relayed to the complainant by his supervisor. Files, including one on security clearance, were applied for without satisfactory results. The individual is seeking ways of following up the case. Although it occurred a few years ago, the individual's concern is that some of the information may be buried in the system or kept on unknown duplicate files. People who could help will not voluntarily come forward.

Come to Ottawa.....An individual in B.C. wrote Ottawa to request access to certain files. The reply received was (a) come to Ottawa or (b) call collect. After trying to get several bureaucrats to accept a collect call and finally succeeding, arrangements began to be worked out for access, but the matter is not completely resolved. (The Privacy Commissioner is one of the few officials who indicated a willingness to accept collect calls in emergency situations from individual applicants.)

Blacklisting.....An individual believed that dismissal from a federal job was the result of being considered a security risk. Having information to this effect, this individual has tried several actions, including court actions and applications for related files. To date, the information received from such files has proven minimal. However, since the individual believes further information exists which could clear up chances at future federal employment, an appeal has been launched with the Privacy Commissioner.

#### THOSE THINKING OF APPLYING FOR FEDERAL FILES

Computer Run Around.....An unemployment insurance claimant was informed by a computer printout form that she was ineligible to collect because she was supposedly dead. After correcting this misinformation, she was then informed by the computer that she was pregnant and ineligible. Trying again, she received a computer form indicating disqualification. With great persistence, she eventually won the day and the computer payments she was entitled to began. She was never, however, shown the actual file or given sufficient explanation as to whether the problems lay in computer or human error. She would like to apply to see her entire file.

Drug File Application Jitters.....An individual without a drug conviction has been interested in applying for his drug investigation file from National Health and Welfare. Realizing, however, that such a file was exempt and believing this made chances of obtaining access minimal, no application was made. The individual believes that his name could have been reported by a neighbour or other sources to the police and could have found its way into the data banks. The individual believes the information bank in question should not be totally exempt (the Minister responsible now appears to agree). The individual is having trouble finding out when changes in access to drug investigation information might be made, and is contemplating appealing to the responsible Minister for clarification. The individual was also concerned, should there be no file on him, that he may become suspect and cause a file to be opened when he makes application.

Student Loan Record Request.....An ex-student requested information on her student loan program file via the phone. When the student loan official indicated that the file showed payments due and wanted only to discuss this aspect of the file, the individual felt there would not be much benefit in applying for the file. However, the individual was disappointed in not being told by the official how to apply for the file or what else was on the file. The individual believes formal application will lead to attempts to collect debts rather than a settling of the difference over records showing the amount owed.

Criminal Records in Whose Hands.....An individual understood that a job offer was forthcoming, but was refused the job and told it was because of having a minor criminal record. The employer had obtained this information via a private investigation firm. It later transpired that the company, which was paying for such records, was gaining access to criminal files on an informal basis from the local police. The individual has not pursued the case but wonders how his federal file is being used. Only those agencies certified by the RCMP (this does not include private investigators) are entitled to receive criminal record information but the operational rules of the Canadian Police Information Centre are not completely public. The individual was also not too happy about the means of access - via fingerprinting at his local police station. He did not trust the same people misusing his information to refrain from misusing any additional data he would have to supply in applying.

RELEVANT CASES OF INFORMATION PRIVACY

The Referral Circus.....A parent involved in a child custody action (a provincial matter) sought information from a file which contained information on the views and action of both parents. The parent was referred from agency to agency without being given a clear yes or no about receiving the relevant file. The individual believed the new federal legislation might help and contacted various federal officials who referred the person back to Ontario provincial authorities responsible for custody matters. To date, no information has been released and it appears that none is forthcoming. As there is no government file access legislation in Ontario, there is no formal route by which to pursue this matter.

The Sales Pitch.....An individual complained that a call had been received from a sales representative even though that person had an unlisted phone number, and discovered that her phone number had been obtained by the sales person through purchase of a provincial file. The individual had thought this file was a confidential record. No action has been taken on the case although complaints were made to government bodies, including federal agencies.

Rumours.....A woman went to a federally funded health clinic for a medical checkup that included a pregnancy test. The word spread erroneously by a clinic staff member was that the woman was pregnant. Her parents heard about it, berated her and told her to leave home. The latter committed suicide.

Political Leverage.....An individual raised questions, at a public meeting, about the occupation of a political candidate only to receive an old federal medical bill (already paid) for collection from the candidate's collection agency the next day. The individual called the collection credit agency to correct the situation and complained of the invalid collection attempt and harassment. No further word was heard from the candidate's collection agency. However, there appeared to be no legislative or legal remedy, either federal or provincial, to effectively control this misuse of occupational position, and the individual was unable to gain access to the collection agency files to see their instructions for pursuing collection in this case, or what was done with the inaccurate information.

Comments

The twelve individuals whose cases were reviewed have legitimate grounds for applying for the information they seek, but are not getting very far with the relevant authorities in having their cases resolved. There are other cases too such as the individual unable to get access to any file of her being filmed as part of a demonstration on Parliament Hill and the individual whose career assignments and promotions in the federal public service have faltered given one two-hour medical examination overseas; the record of which is inaccessible to him.

Much remains to be done to inform individuals of their rights, of the limits of information privacy policies and of ways to improve chances of information access. More permanent outside citizen group assistance available to individuals seeking information access would be an asset.

### PART III: MEDIA ANALYSIS

#### Background

Recently, issues related to information privacy have been aired by the media. Activities reported have had to do with unauthorized third party access to individual records, primarily by police forces and private investigators, and with the basic operations of new federal information privacy legislation. Much of this reporting has been based on various investigating inquiries' proceedings, the media's own investigations and on various people coming to the media.

#### Access to Social Insurance Numbers

One unauthorized practice that has been going on for a few decades is the use of background data gathered in unemployment insurance related files which are currently kept by the Canada Employment and Immigration Commission (CEIC). The present social insurance number system was initiated in 1964, with promises that it would be limited to unemployment insurance and a few authorized social security purposes. SIN information includes date of birth, mother's name, address and employment records. Most adult Canadians likely now have a SIN card.

The RCMP was one prime user of such information, which officially was to be used by them in pursuing UIC fraud cases but which they have been using to notify next of kin, identify missing people and recover stolen property, as well as assist in the pursuit of criminals, security and other cases. The RCMP practice of seeking data for all of these reasons became so routine in the late sixties that they were given a telex number. Since 1974, some 1,600 CEIC files are reputed to have been handed over to the RCMP. This practice, except in UIC fraud cases, is now supposedly to have been discontinued. The responsible Minister, however, has indicated a willingness to seek legislation if necessary to allow the Mounties more general access to SIN and CEIC related files.

Other users of this CEIC information have included the Ontario Provincial Police, the Québec Provincial Police, National Revenue, National Defence, British Customs, CNR police, Indiana State Police and the Winnipeg and York regional police. Unemployment insurance claimant files have been accessible via the phone to other welfare authorities reputedly just to cross-check receipt of UIC against welfare applications. Various federal agencies cross check personal information submitted to them that contains a SIN number with CEIC for positive identification purposes.

There is a growing fear that the SIN number will be used as a single identifying number. In Prince Edward Island, the social insurance number is now assigned to everybody at birth, not just to those seeking certain social security benefits. Many places and forms request a SIN card and some other information such as a driver's license for identification purposes. It has become the most commonly used of all ID cards, though how widespread its use is has not been documented or regulated. Its unauthorized use by government agencies and corporate bodies appears to be very common. The Index of Federal Information Banks lists some of the banks where a SIN number is part of the information stored. It also lists banks where access to the individual record requires a SIN number or proof of identity that could include a SIN number.

Whether the requirement is legal or not, providing the SIN number is part of the admission ticket to some loans, bonds, sales, cheque cashing, even contest entries. In some cases, SIN is required for school children's health and education records, amateur hockey participation, work permit holders, and hunting license holders.

One real threat to privacy is related to the fact that many of the records on individuals carried throughout the government or elsewhere can be linked via a single identifying number. Certainly many law enforcement agencies are in favour of such an identification records system. Studies of the actual or future use of SIN have been confidential and unavailable to the public. The Chief Commissioner of the Canadian Human Rights Commission has called for a review of the use of SIN. Government comment to date has come from several Ministers who wish to see SIN extended and guidelines confirming many of the uses it is currently employed to do. No public debate of the issues involved has been scheduled in Parliament despite the many questions raised in the current parliamentary session on this subject.

#### Access to Tax Files

Most Canadians feel that one area where their records are confidential is income tax information. Few know that, by law, some tax data can be passed on to authorized people in specific agencies. Agencies with some authorized access to tax files have included Statistics Canada, Health and Welfare, Employment and Immigration Commission, Justice, the provinces, the RCMP and other police forces and designated investigators.

Recently, Canadians have discovered these authorized access cases (which may not always be legal) as well as cases of unauthorized third party access to individual tax files. The individual citizen applying for tax files, however, other than viewing possible format changes and other corrections to the tax form, will not receive specific information if the file has been subject to third party access for official or unofficial use or investigation.

Two recent events have probably been most instrumental in bringing the question of information access to tax files to the public's attention. One is the information presented at the Alberta Laycroft Inquiry into Royal American Shows of a secret agreement between Revenue Canada and the RCMP on exchange of tax information on organized crime figures. It has since been revealed that there was ministerial awareness of the secret agreement. As the inquiry report indicated, it was hard to justify at all times RCMP access to tax files on the broad grounds of "investigating organized crime".

The second incident which helped destroy the notion of confidential tax information was a recent Toronto radio show by Berton-Templeton in which they announced that they had been able to obtain information from personal tax files, including material from the files of the Leader of the Opposition.

The problems of unauthorized access to tax files were further reinforced by the Auditor General's findings of lax physical security for computerized tax files. These cases brought back to mind other cases of unauthorized use of tax information such as the use of personal tax information by the Department of Justice to support its charges of conflict of interest in the case of former regulator, William Buchanan.

In addition, in some instances now, official tax data itself is required to be given by the individual for other information files. In Québec, for example, income tax data is required for student loan applications. The Privacy Commissioner has raised the potential problem of the private sector (e.g. banks) requiring income tax data and how the individual's privacy would be protected. The use of personal economic information will be a major issue of information privacy for some time to come.

### Access to Health Records

Much attention has been focused on unauthorized third party access to individual OHIP and other medical records kept by doctors and hospitals. Last November the Globe and Mail exposed the practice of RCMP access to health records in Ontario. Publicity around this long standing practice eventually forced the Ontario government, after denials about such access, to appoint an inquiry commission. Many of the documented cases of unauthorized health record access have since been presented in the course of the Krever Commission investigation.

The Krever Commission has also heard cases of carelessly dispatched health records and of health employees misusing information stored. It has not to date heard from many individuals denied health record access. Cases that immediately come to mind have to do with the widespread practices of companies protecting their occupational health records from individual access and governments restricting their environmental health records. The Krever Commission has taken the approach that those coming forward to testify should not necessarily be prosecuted for questionable access practices. Its devastating findings to date have led the Ontario government to announce that it is considering a separate health card number reputedly to guard medical privacy.

The primary users of individual health records, according to evidence presented at Commission hearings, appear to be insurance companies. They have utilized private investigators and some lawyers to obtain information on clients' medical claims. Investigators obtained their information, with an 80 to 90% success ratio, through pretext calls in which they presented themselves as health authorities. Another source, other than Canadian health related units and officials accessible to insurance companies, is the American based Medical Information Bureau in Massachusetts, which has millions of individual records, some of which relate to Canadian citizens.

The RCMP reportedly used their OHIP information for tracking criminals, terrorists and spies, as well as in cases of security checks for federal employees and checks on those threatening public figures with violence. They reviewed such information for cases of mental illness, sexual deviance and other health information.

Further, the Ontario Provincial Police was given its own office, after 1972, at OHIP Headquarters and unquestioned access to OHIP records as part of their fraud investigations. There is no testimony as yet at the Krever Commission as to how this privilege granted to the OPP was used. Further, informal access to OHIP records has been granted to various local police forces.

While the public focus has been primarily on insurance investigators' and law officials' misuse of health record privacy, data on the powerful role played by health professionals in health record access is beginning to surface. OHIP's medical claims reference file printouts, for example, have been informally finding their way to the Ontario College of Physicians and Surgeons. Under the new federal information privacy legislation, health professionals can, in some cases, determine whether the individual is denied access to federal health files. This is part of the provisions for case by case exemptions. Health professionals also, in some cases, can have material on file that the individual cannot use. In certain jurisdictions, health professionals are required or encouraged to report certain health cases; for example drug cases, gunshot wound cases, potentially unsafe drivers and highway accidents.

It is too early to assess what effect clearer guidelines on health record access would have in taking part of the mystique out of the doctor-patient relationship, in improving health care and in increasing the growing number of malpractice suits. Doctors, as the most powerful health professionals, have strongly tried to assert, however, their own right to privacy in matters connected with their salaries.

Health officials still have not, in such actions as OHIP record access and the public posting of patient operating schedules, grappled sufficiently with the concept of medical privacy. Other health records, such as those kept for genetic counselling, pose still further problems to be resolved. It is somewhat reassuring to note that the health access rules of government officials, law agencies, private insurance companies and health professionals and others in the health care field are becoming the subject of investigations, court cases and publicity.

#### Access to Penitentiary Records

With prisoners being the main users of the new information privacy provisions of the Human Rights Act, the resulting publicity has shown more concern among wardens, guards, police and counsellors though there are provisions for partially exempting prisoners access to their own records. They fear that their views might possibly be revealed and see the new Act as an additional administrative burden to handle.

Cases reported via the local Civil Liberties Association, National Capital Region, picked up by some of the media, indicate prisoners at Millhaven are not receiving much new information they did not know of but in many cases sections of material received have been subject to the case by case exempt rule. Record access application forms have not always been available to prisoners, nor has assistance in filling out and in obtaining information been readily available.

Further media investigation of the problems inmates are experiencing in gaining access to their records is required.

#### Access to Criminal Records

Media reports indicate how criminal records still count as blackmarks by most employers and how they can be used in unauthorized ways. One recent case which illustrates the misuse of criminal record files was payment by the Hudson Bay Company in Ottawa to a private investigation firm to check into the criminal records of prospective employees. The private investigating agency was receiving the information, through the local police department, from national computer police records under the coordination of the RCMP. No charges were laid for the unauthorized release of confidential information on criminal records.

Another publicized case which indicates some of the problems with criminal record access and interchange is the exemption of drug investigation records housed with National Health and Welfare. The records contain the names of some 200,000 individuals, more than the total drug arrests and convictions in Canada and are reputedly used solely for statistical purposes. The source of the information for these records includes partly accessible police records and information supplied by informants, health professionals, neighbours and others.

Currently, there is an attempt to have these records, some over fifteen years old, removed from the total exemption list, retaining a case by case partial exemption right. The reason for this consideration by the Health Minister is that federal RCMP criminal records, including drug convictions, are already accessible. Areas still to be exempt would include references to informants and investigations which are still underway. Several police forces have objected to the proposed liberalization of these records. To date, no Cabinet change reviewing the exempt status of these files has occurred.

The degree to which criminal records are accessible and linked will depend on society's attitude towards crime and punishment, law enforcement agencies' pressures and

economic conditions. The Solicitor General has already indicated that he does not intend to publicize the right of all convicted persons who keep a clean record for five years to remove the conviction from their records. The police and law agencies are pressing for better criminal record linkages, arguing that the new access law, as in the United States, may lead to early file destruction, duplicate files and informers quitting, rather than a better crime fighting force. This is a sensitive area of access, an area where the media itself has at times been accused of sensational stories destroying the privacy of those charged. Any access changes will be a strong indication as to which way information access policies are heading.

#### Access to Security Files

Much has been written about security files. Media coverage includes material on blacklists, maintenance of files on politicians, security investigations and tactics used on Québec separatists and others, as revealed at the Keable and McDonald Inquiries.

The RCMP, the Privy Council Office, Immigration, and National Defence admit to keeping individual security files. The Solicitor General Ministry officially denies keeping such files though it circulates on request such files and is the one agency keeping files on groups, including labour and leftist ones, who may be potentially subversive. Individual access to security files, with the exception of federal personnel's security clearance files, is totally prohibited on the grounds of national security.

Only a handful of individuals and civil liberties groups and a few opposition politicians have challenged the vagueness of the definition of national security, the blanket exemptions to security files and the secrecy surrounding security surveillance directives. They view with alarm the revealed tactics at quelling what is seen in many cases as legitimate non-violent dissent in a democratic society. The most celebrated case to date has been that of Walter Rudnicki, an ex-federal civil servant who is fighting to see his security files to help clear his name as one of 21 blacklisted public servants. He wants to determine whether his dismissal from CMHC (successfully challenged in the courts) was as a result of being on this and other security lists.

Other cases reported include that of Peter Treu, whose two year conviction at a secret trial for allegedly not having a proper security clearance while doing contract work as a military communications consultant for NATO is under appeal. Another case is that of John Rodriguez, M.P., who has tried in Parliament to get transcribed tapes of conversations he allegedly had with a paid RCMP informer in the course of that informer's information gathering activities. Yet another case receiving publicity is that of Bernard Maguire who is seeking the real facts behind his dismissal from a CNT job for security reasons.

Security files are apparently kept on Canadians from all walks of life. The information on such files may indeed be hearsay. This questionable type of information was used to identify potential "terrorists" during the October 1970 crisis. The Québec government recently shredded 30,000 individual security files though it has retained files on groups which are regarded as subversive.

The Prime Minister has reported that at one point, he himself was blacklisted but believes the issue as to whether he and others have security files is overblown. However, the fact that even members of anti-nuclear (and pro-energy conservation) groups are beginning to be seen by some officials as subversive, indicates the looseness of this definition.

The issue of security files access and use is far from over and should not be viewed as separate from the general concerns with information privacy policies.

Comments

The above catalogue of information privacy cases is not a complete listing of issues recently raised in the media. They are only the most highly publicized cases related to health, tax, criminal, unemployment and security files. There are also other cases of reported privacy intrusions such as welfare workers' access to client files and homes, adopted children trying to find their biological parents, wiretapping of lawyers' conversations with their clients, numerous instances of mail diversions and openings, break-ins, storage of credit and medical files in the United States and Statistics Canada use of personal information.

The media accounts have challenged the credibility of the new information access policies. There has, however, been no resounding public outcry over all the incidents of information privacy invasions. To date, government statements, while claiming to await further study from commissions, suggest any forthcoming legislation or Cabinet approved regulations will legalize much of the practice of third party access to individual files kept by the government and will not impose restrictions on current authorized third party access to individual files.\*

---

\*These restrictions should include individual consent and knowledge of specific instances of third party access.

PART IV: SUMMARY

It is evident that privacy is not guaranteed simply because the government says it is so, at least in terms of the federal government's relationship with its citizens. As government intervention and modern technology combine to collect and store personal information, citizens have become skeptical about the safeguards and uses of such information when it is held by corporate organizations such as governments.

Current federal personal information privacy policies indicate that the individual will only have limited control over access and use of personal information. Broad access exemptions, third party access to files, and no independent appeal procedure with sanctions are selfishly engrained in the new legislation to protect the interest of the state.

The problem is a serious one as recent media accounts and government statements tend to indicate a course of further restriction of individual privacy safeguards in areas such as prisoner files, job discrimination, mental health, security and criminal records. Some of these changes may not even require public debate in Parliament, just Cabinet endorsement of bureaucratic actions. The climate appears to be such that instead of strong regulations against such abuses, actions are being taken to legalize such corporate privileges. No doubt there are those on the inside struggling to try and make the new provisions work, but it does not appear that their voices are being heard.

Citizens must individually and collectively respond to the challenge by pressing for improved personal information privacy policies. Some may wish to do this by refusing to give information to corporate organizations. The majority, however, who have to trade some personal information for employment, credit and education should be firm in providing governments and institutions only with information that is absolutely necessary. They should establish their ownership of such information for purposes of effective access and followup when necessary with inexpensive action for damages for breach of confidence. Citizen action will be needed to establish the right to correct records, and tough penalties for denying access to information, collection of unnecessary information, careless storage of information, linking of separate file information, and third party access without consent.

Citizens will have to carefully monitor and continually test institutional attempts to control personal information and its uses.

It will be an uphill fight for individual citizens to protect their information privacy. The 1980's will determine whether privacy of personal information is a thing of the past or the future.

## APPENDIX I - FEDERATION (CFCLHRA) RECOMMENDATIONS

Having reviewed the study, "How Private is Private" and from the general knowledge of the area, the following recommendations were released in December 1978 by the Canadian Federation of Civil Liberties and Human Rights Associations to improve information privacy policies:

### Preamble

Whereas the basic right to privacy should be protected by restricting as much as possible the gathering and retention of personal information.

Whereas the ownership of information about an individual shall be vested in that individual.

### Recommendations

1. That an independent judicial inquiry be appointed immediately to conduct a six-month public investigation into past practices in both authorized and unauthorized third party access to individual files, and cases of record linkages between individual files. The investigation should determine whether criminal charges should be laid in cases of unauthorized third party access and recommend means of tightening up and restricting third party access to individual files. The practice outlined for individual consent for record access should also be reviewed and clarified.
2. That Part IV of the Canadian Human Rights Act be repealed and that information privacy legislation be combined with future freedom of information legislation. That the designated Minister for legislative and administrative purposes be the Secretary of State. That an independent regulatory body, the Data Inspection Board, reporting to the Secretary of State, be established to carry out the basic administrative procedure laid down in the FOI-Privacy Act.
3. That the specific exemptions of information banks decided upon by Cabinet be subject to judicial review under FOI-privacy legislation. Any needed exemptions must be more narrowly defined and restrictive.
4. That all information banks be licenced by an independent Data Inspection Board whose decisions would be subject to judicial review under FOI-privacy legislation.
5. That the Data Inspection Board through public hearings determine any administrative procedural changes in respect of:
  - (a) record retention and destruction times,
  - (b) elimination of special and duplicate files and methods to follow in case of missing files,
  - (c) incorporation of third party opinions and secondhand information on individual files be restricted to ensure that individual files contain only necessary and factual content, and that this content be accessible to the individual,
  - (d) other necessary and well-publicized procedures for information banks to follow.

6. That the Standing House of Commons Committee on Justice and Legal Affairs be given a legislative mandate to require periodic review of all policies on information access.
7. That the Privacy Commissioner's position be retained and enhanced to handle complaint resolution under FOI-privacy legislation.
8. That the final course of appeal for denial of individual file information reside with the courts and not be the subject of ministerial discretion. That such judicial review be prompt and inexpensive through the creation of a summary process that allows the courts to enforce their decisions through appropriate sanctions. That this right of appeal be made effective through the provision of free legal representation.
9. That the total limitations placed on those not having citizenship or landed immigrant status to their files be reexamined by the Justice and Legal Affairs Committee under its FOI-privacy mandate.
10. That in light of often conflicting procedures the Justice and Legal Affairs Committee review policies relative to federal public servant file information including personnel files and security clearance files.
11. That the security protection function for federal information files be transferred from the RCMP to the Data Inspection Board subject to annual review by the Auditor General's Office.
12. That all federal studies, regulations, guidelines, procedures and directives on information privacy be public and available.
13. That an expanded program of public participation and education on information privacy be adopted, including the provision of a citizen handbook on information privacy and the funding of public interest groups to encourage and assist citizens to gain access to their files.
14. That the information privacy provisions be extended to all federal institutions and agencies and to federally regulated industries.
15. That the provinces and their municipalities adopt similar legislation.
16. That all legislation and regulations affecting personal privacy be reviewed by the House of Commons Standing Committee on Justice and Legal Affairs to improve rather than restrict individual protection and rights.

APPENDIX II - BIBLIOGRAPHY

Canadian Bar Association. Freedom of Information in Canada: Will the Doors Stay Shut? (by T.M. Rankin). Ottawa, 1700-130 Albert, 1977.

Canadian Civil Liberties Association. Civil Liberties and Administration of Public Welfare. Toronto, March 1970.

Canadian Press. "Open Files Can be Closed to Canadians" Ottawa Citizen, September 27, 1978, p.27., "Rules Needed to Curb Abuses of SIN Cards" Globe & Mail, October 31, 1978, p.11 and "Four Ex-Mounties Hired to Check Citizen Complaints" Globe & Mail, November 9, 1978, p.11.

Carruthers, J. "Drug Files Remain Locked Despite Human Rights Act" Globe & Mail, June 8, 1978, p.9 and "Drug File Shroud to be Lifted" Ottawa Journal, June, 1978.

Cheveldayoff, W. "Don't Think You'll be Able to See the Records on You, Critics of Bill Say" Globe & Mail, March 29, 1977, p.9.

Civil Liberties Association, National Capital Region. Privacy and You. Ottawa, 312-14 Metcalfe, 1979.

Claridge, T. "'OPP was Free to Read Any Confidential Files', OHIP Official Testifies" Globe & Mail, November 7, 1978, p.3.

Commission on Federal Paperwork. Final Summary Report. Washington, D.C. 20582, October 1977.

Dewar, E. "The True North Strong and Free" The Canadian (Weekend Magazine), September 16 & 23, 1978.

Government of Canada

- Canadian Human Rights Act C.33, July 14, 1977, Regulations (P.C. 1978 - 394), Exemptions (as listed in Canada Gazettes Part II) and registered as order-in-councils February 20, 24 and May 3, 4, 1978).
- Standing Committee on Regulations and other Statutory Instruments. Fifth Report. June, 1978.
- Supply and Services. Index of Federal Information Banks. 1978.
- Task Force on Privacy and Computers. Privacy and Computers. Ottawa: Supply and Services, 1972.
- Treasury Board. Interim Guide on Information Bank Coordination. March 1978, T.B. No. 74560/C.T. (to be published in 1979 by Supply and Services).

Government of Ontario. Commission on Freedom of Information and Individual Privacy. Freedom of Information and Individual Privacy: A Selected Bibliography. Toronto, 180 Dundas Street West, January 1978.

Government of Ontario. Commission on Freedom of Information and Individual Privacy. Personal Records/Privacy Project. Toronto, 180 Dundas Street West, to be published.

Halpern, M. & Hoffman, D. Freedom Versus National Security. New York: Chelsea House, 1977.

Hewat, P. Privacy Report. London, National Council for Civil Liberties, September 1977.

Hill, B. "Thousands ask Government for Their Personal Files" Ottawa Citizen, August 4, 1978, p.8.

La Ligue des Droits de l'Homme. Police et Liberté. Montréal, 3836 rue Saint Hubert, 1978.

Margoshes, D. "Sorry, They're Not Very Full" Calgary Herald, June 3, 1978, p.1 & 2A.

Martin, L. "What Did Ottawa Know About the Dirty Tricks" Globe & Mail, June 5, 1978, p.25 and "A Series of Contradictions by the RCMP and Ministers" Globe & Mail, September 11, 1978, p.7.

Morissette, M. "Unable to Have Your File Opened? Be Patient" Ottawa Journal, Sept. 19, 1978, p.3.

Mowshowitz, A. The Conquest of Will. Toronto: Addison Wesley, 1976.

Muller, N. A Comparative Study of Bill C25 and U.S. Legislation: Relevant Statutory Provisions. (For the Parliamentary Library), April, 1977.

Peinkier, V.R. Privacy and The Press. Washington: University of Washington Press, 1972.

Privacy Journal. P.O. Box 8844, Washington D.C. 20003.

Privacy Protection Study Commission. Personal Privacy in on Information Society. Washington D.C. 20402, Government Printing Office, 1977.

Public Service Alliance of Canada. Security Clearance in the Public Service. Ottawa, 233 Gilmour Street, June 1977.

Rubin, K. The Public's Right to Information Access in the Federal Government. (Sponsored by ACCESS) Ottawa, 68 Second Avenue, 1977.

Sallot, J. "Even Babies Get SIN As A Clever Idea Grows and Grows" Globe & Mail, September 19, 1978., p.1&2, "How the Mounties Got a Direct Line to Your SIN File" Globe & Mail, September 20, 1978, p.5 and "One Phone Call Gives Welfare Officials Data You Thought Confidential" Globe & Mail, October 31, 1978, p.4.

Smith, R.E. Privacy: How to Protect What's Left of It. New York: Doubleday, 1979.

Trueman, M. "Most Trust Bureaucrats, Says Official as Few Ask for Files" Globe & Mail, May 29, 1978, p.9 and "Cullen Sees Merit in Using Numbers for Identification" Globe & Mail, November 3, 1978, p.8.

U.S. House of Representatives Committee on Government Operations. A Citizen's Guide On How To Use The Freedom of Information Act And The Privacy Act In Requesting Government Documents. November 2, 1977, Wash., D.C., U.S. Government Printing Office, Catalog No. X95.1 H.R. p.793.

Westin, A. Privacy and Freedom. (Special Committee on Science and Law Association of the Bar of New York) New York: Atheneum, 1967.

Wilson, W.A. "Privacy Needs Constant Protection" Ottawa Journal, 1978.

**APPENDICE «RSI-1»****«LA VIE PRIVÉE EST-ELLE VRAIMENT PRIVÉE?»**

Résumé de certaines expériences et de  
comptes rendus sur la politique fédérale  
concernant le caractère confidentiel des  
renseignements personnels

Par: Ken Rubin  
68, 2<sup>e</sup> avenue  
Ottawa  
K1S 2H5  
Décembre 1978

Parrainé par la Fédération  
canadienne des associations  
des libertés civiles et des  
droits de l'homme et par son  
association membre,  
l'association des libertés  
civiles de la région de la  
Capitale nationale

## TABLE DES MATIÈRES

### PRÉFACE

Objectif  
Définitions  
Plan de travail  
Résultats  
Remerciements

### INDICATIONS GÉNÉRALES

### PARTIE I: DOCUMENTATION DE BASE

Mesures menant à l'adoption d'une Loi  
La Loi  
Critique de la Loi  
Depuis le vote de la Loi  
Autres juridictions

### PARTIE II: CAS TYPES

- A. Expérience personnelle d'accès aux dossiers
  - Étape de la Présentation des demandes
  - Réponses aux demandes
  - Analyse des dossiers
  - Rapport avec les administrateurs
  - Disponibilité des dossiers et obligations de les produire
  - Correction des dossiers
  - Aide dans la consultation des dossiers
  - Plaintes déposées auprès du Commissaire à la Protection de la vie privée
- B. Observations personnelles
  - Remarques spécifiques
  - Observations générales
- C. Autres cas individuels
  - Introduction
  - Cas
  - Commentaires

### PARTIE III: LES MEDIAS

Introduction  
Accès aux numéros d'assurance sociale (NAS)  
Accès aux dossiers fiscaux  
Accès aux dossiers relatifs à la santé  
Accès aux dossiers de détenus  
Accès aux casiers judiciaires  
Accès aux dossiers sécuritaires  
Observations

### PARTIE IV: RÉSUMÉ

### APPENDICE

- I. Recommandations de la Fédération (FCALCDN)
- II. Bibliographie

## PRÉFACE

### Objectif

Le respect du caractère confidentiel de notre vie privée et l'intrusion que l'on peut y faire nous concernent tous. Au moment où le débat sur la liberté de l'information, tenu l'an dernier, commençait à prendre l'allure d'un match de football où l'on se relançait la balle dans tous les camps, le Parlement a adopté une loi en la matière dans le but déclaré de protéger le caractère confidentiel des renseignements personnels (Loi canadienne sur les droits de la personne, Partie IV, protection des renseignements personnels).

Le but premier du présent projet de recherche est d'étudier la politique fédérale sur la caractére confidentiel des renseignements personnels dans le but d'aider le public à exercer une surveillance sur l'accès du citoyen aux documents du gouvernement. Nous avons entrepris nos recherches avec la conviction que chaque fois que l'on nous accorde un droit nouveau ou que l'on dit nous accorder un droit nouveau, cela doit faire l'objet de diverses vérifications. Notre projet, de façon limitée, ne vise que cet objectif. Nous nous sommes attachés très peu à la question de l'accès aux renseignements personnels à l'échelon provincial ou dans le secteur privé.

### Définitions

«La protection de la vie privée» est le droit d'exercer un contrôle sur les renseignements qui nous concernent. L'expression «protection du caractère confidentiel des renseignements» utilisée dans tout notre document se définit comme l'accès individuel aux renseignements personnels portés aux dossiers du gouvernement ou des sociétés. La «protection du caractère confidentiel des renseignements personnels» diffère de la notion élargie de «liberté de l'information» qui concerne l'accès des particuliers aux documents généraux dont disposent les gouvernements ou les sociétés. D'autres aspects du caractère confidentiel des renseignements ne font pas l'objet de notre étude; il s'agit de la protection du domicile de chacun, des communications verbales, du courrier personnel et des documents dit «confidentiels».

### Plan de travail

Les recherches, qui ont duré de janvier à novembre 1978, ont été effectuées volontairement et sur une base bénévole par l'auteur, chercheur à la pige. La Fédération canadienne des associations des libertés civiles et des droits de la personne (FCALCDP) en collaboration avec son association membre, l'Association des libertés civiles de la région de la Capitale nationale (ALCRCN) a décidé de parrainer la recherche en mars 1978.

Toute la documentation sur le respect de ce qui est confidentiel a été passée en revue et des entrevues sur le sujet ont été menées auprès de divers fonctionnaires fédéraux et parties concernées. Un centre expérimental d'étude de cas a aussi été mis sur pied par l'auteur pour la durée de l'étude grâce à l'aide du Groupe des libertés civiles d'Ottawa (GLCO) dans le but d'aider les particuliers qui demandent à voir leurs dossiers que détient le gouvernement fédéral ou à qui une société refuse de divulguer les renseignements personnels qui les concernent.

Notre étude s'est limitée à:

1. L'examen des demandes d'accès à des renseignements personnels de l'auteur et d'autres personnes.
2. L'analyse d'articles de journaux publiés récemment sur le caractère confidentiel des renseignements.

### Résultats

Notre étude a permis de favoriser:

1. La production parallèle, par le comité sur le caractère confidentiel des renseignements du Groupe des libertés civiles d'Ottawa (GLCO), d'un guide destiné au public sur le caractère confidentiel des renseignements (qui devrait être publié sous peu).
2. La formulation des recommandations ci-jointes sur le caractère confidentiel des renseignements présentés par la Fédération et son association membre d'Ottawa.

3. La discussion par les groupes et les personnes contactées sur des questions qui entourent le respect du caractère confidentiel.
4. L'échange d'idées entre les groupes de libertés civiles et d'autres groupes qui s'intéressent aux questions relatives à l'accès aux renseignements.

Notre document sera d'abord posté aux groupes et particuliers que nous savons intéressés par la question, y compris les ministres responsables fédéraux, le Commissaire à la protection de la vie privée, aux groupes de citoyens intéressés et aux journalistes.

#### Remerciements

Nous remercions les parrains du projet pour leur aide à la rédaction et leur appui aux services administratifs. Nous apprécions aussi beaucoup l'aide que nous avons reçue lors des entrevues. L'auteur, cependant, accepte l'entièvre responsabilité de la forme et du contenu du rapport ainsi que de ses limites.

Je tiens aussi à remercier l'Alliance de la Fonction publique du Canada qui nous a aidés dans la diffusion initiale du rapport.

Et surtout, le présent document s'adresse aux personnes avec qui nous sommes entrées en contact et qui se sont vues refuser le droit de vérifier des renseignements à leur sujet. L'auteur s'est beaucoup renseigné sur un sujet trop souvent tenu pour acquis ou considéré avec scepticisme et que l'on ne considère pas assez souvent comme un droit et une responsabilité de l'individu.

#### INDICATIONS GÉNÉRALES

Voici ce qu'il ressort du rapport sur la protection du caractère confidentiel des renseignements intitulé «Jusqu'où va le respect de nos libertés?», rédigé par Ken Rubin pour la Fédération canadienne des associations des libertés civiles et des droits de l'homme et pour un de ses membres, l'Association des libertés civiles de la région de la Capitale nationale:

1. L'accès personnel aux renseignements est une expérience qui sous-entend l'obtention des renseignements, la consultation des dossiers pour y découvrir les renseignements inutiles et inexacts l'affrontement de retards, le refus de consulter les renseignements, l'obtention de mauvais renseignements et la possibilité de contester, par l'intermédiaire du Commissaire à la protection de la vie privée, certaines décisions administratives.

Voici quelques-unes des expériences vécues par l'auteur:

- Il a reçu du ministère de la Santé et du Bien-être social une partie du dossier médical d'une autre personne.
- Il s'est vu refuser l'accès à son dossier par la Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce parce qu'il se rapportait à l'enquête sur l'industrie des lunettes.
- Il a découvert des renseignements inutiles, comme un article sur son enfance dans son dossier personnel, à la Bibliothèque nationale.

2. Le scepticisme manifesté par le public au sujet des révélations publiques continuellement faites par les media concernant l'accès de tierces personnes non autorisées aux dossiers personnels et concernant l'échange de dossiers: les individus ont peu de contrôle sur l'utilisation des dossiers gouvernementaux contenant des renseignements qui les concernent.

L'auteur a lu des articles de journaux portant sur les sujets suivants:

- L'accès non autorisé aux dossiers sur les numéros d'assurance sociale
- La consultation abusive de renseignements confidentiels sur l'impôt sur le revenu
- L'absence de protection des renseignements personnels contenus dans les dossiers médicaux
- Les problèmes liés à l'accessibilité aux casiers judiciaires
- L'importance des échanges de renseignements relativement aux casiers judiciaires
- Les exemptions générales accordées pour l'étude de dossiers en matière de sécurité.

3. La nécessité d'améliorer la politique fédérale visant à protéger le caractère confidentiel des renseignements.

Pour ce faire, l'auteur propose:

- Des exemptions étroitement définies et de portée limitée
- De restreindre la consultation des documents aux tierces personnes autorisées
- Une procédure d'appel et des sanctions indépendantes
- La possibilité de contrôler l'accès aux dossiers personnels et leur utilisation par des tierces personnes.

Pour obtenir des exemplaires de cette étude au prix de \$5.50, veuillez communiquer avec l'auteur à l'adresse suivante: 68, 2<sup>e</sup> avenue, Ottawa K1S 2H5. Toute contribution visant compenser les frais de cette étude serait appréciée.

## PARTIE 1: DOCUMENTATION DE BASE SUR LES POLITIQUES FÉDÉRALES CONCERNANT LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

### Mesures menant à l'adoption d'une loi

Le gouvernement fédéral a effectué une étude sur la protection de la vie privée au début des années 70. Cette étude a entraîné, en 1972, la rédaction du rapport intitulé: Privacy and Computers, qui préconisait la protection, par le gouvernement, des dossiers personnels. Un comité interministériel a été subséquemment créé pour examiner les recommandations de ce rapport.

Quelques années plus tard, des propositions législatives sur la protection des renseignements ont été incorporées à la loi sur les droits de l'homme. Le bill initial, qui contenait peu de dispositions sur l'organisation de la protection des renseignements personnels, n'a pas été adopté. Un bill modifié, soit la Loi canadienne sur les droits de la personne, a été adopté en juillet 1977. Les dispositions de cette Loi sur la protection des renseignements personnels figurent à la Partie IV et sont entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1978. Le ministre de la Justice est actuellement responsable des modifications législatives apportées à la Partie IV de la Loi.

En plus de cette Loi, il existe d'autres documents interprétatifs sur les dispositions concernant la protection des renseignements sur la vie privée. Ces documents comprennent (I) une série de règlements, (II) un guide provisoire non publié et très important intitulé «Guide sur la coordination des banques de données» qui a été rédigé par le Conseil du trésor, (III) un répertoire publié par Approvisionnements et Service qui s'intitule Catalogue des banques fédérales de données (produit par le Conseil du trésor), (IV) une série de décrets du Cabinet publiés dans la Gazette du Canada interdisant certaines banques de données de divulguer des renseignements, (V) des pamphlets publicitaires, et (VI) une liste téléphonique des coordonnateurs ministériels de la protection de la vie privée, établie par le Conseil du trésor. Certains ministères et organismes disposent de directives supplémentaires qui ne sont pas accessibles au public.

Le Conseil du trésor est le coordonnateur administratif gouvernemental chargé de la protection de la vie privée pour le gouvernement. Il assure des services de secrétariat pour le nouveau comité inter-ministériel appelé «le Comité consultatif sur la protection de la vie privée». Ce groupe a effectué une évaluation interne et a rédigé des études qui ne sont pas actuellement accessibles au public.

Depuis 1972, le gouvernement fédéral n'a pas rédigé ou publié d'autres études sur la protection des renseignements personnels. En outre, aucune autre étude de ce genre n'est en cours à l'heure actuelle. Quelques études confidentielles ont toutefois été faites, notamment sur l'utilisation d'un seul numéro pour identifier les Canadiens. Un Catalogue modifié ainsi qu'un nouveau guide définitif seront mis à la disposition du public avant le milieu de 1979. Le premier rapport annuel du Commissaire à la protection de la vie privée devrait également être prêt à ce moment-là. Tout comme les renseignements informatiques statistiques du Conseil du trésor sur la première année d'application de la Partie IV de la Loi.

### La Loi

La Partie IV (Protection des renseignements personnels) prévoit: L'enregistrement des banques de renseignements personnels (à l'heure actuelle, cela représente 1,500 banques dont la moitié constituent des dossiers sur les fonctionnaires fédéraux) visées par la Loi sur l'administration financière. Cela signifie qu'environ 89 organismes, ceci ne comprend pas tous les organismes fédéraux, tombent sous le coup des dispositions de la Partie IV. Ces

banques de données enregistrées contiennent essentiellement des renseignements recueillis de particuliers *et d'autres sources*, et entreposés à des fins administratives et non à des fins statistiques ou autres. Ces banques peuvent contenir seulement quelques dossiers personnels ou peuvent en contenir des millions. Toute modification quant au contenu des banques de données, doit être approuvée par le Conseil du trésor. L'enregistrement est également nécessaire pour les banques de données commerciales et statistiques auxquelles les particuliers n'ont pas accès.

Certaines banques de données sont entièrement dispensées de figurer au catalogue ou de divulguer des renseignements (23 cas de dispenses ont été établies à ce jour par le Cabinet au moyen de décret du conseil); les Ministres peuvent eux aussi accorder des dispenses sur une base individuelle.

Ces catégories de dispenses générales ou individuelles (articles 53 et 54) portent sur la sécurité, les relations fédérales provinciales ainsi que sur différentes enquêtes du gouvernement. L'interprétation des articles de la loi relatifs à ces dispenses est quelque peu différente en anglais et en français.

La loi prévoit l'accès des particuliers aux banques fédérales de données, sous réserve des dispenses susmentionnées, quand ces renseignements les concernent, ainsi qu'une procédure de correction de dossiers.

Pour consulter son dossier, l'intéressé doit remplir un formulaire de demande qu'il peut se procurer dans les bureaux de poste et autres centres. Il doit préciser sur chaque formulaire l'objet de sa demande, et pourrait, en cas de besoin, se faire aider par les coordonnateurs des ministères. Des formulaires de correction sont censés être mis à la disposition des particuliers lors de chaque réception ou révision de dossier.

Les tierces parties peuvent consulter les dossiers à des fins administratives, dans le cas où cela est autorisé par la Loi est dans la mesure où l'individu concerné ne s'y oppose pas.

Aucun usage connexe non-autorisé d'un dossier ne peut en principe être fait sans l'autorisation de l'intéressé. L'article 49 de la loi définit en termes vagues «l'usage connexe» comme étant l'usage d'un dossier à des fins qui, de l'avis du Ministre, sont compatibles avec sa finalité première et tout usage différent est «non-connexé», ces tiers ne sont pas obligés de s'identifier.

La nomination d'un Commissaire à la protection de la vie privée chargé de faire enquête sur les plaintes des particuliers qui se sont vus refuser l'exercice de leurs droits à l'égard des renseignements personnels contenus dans les banques fédérales de données.

Les particuliers peuvent porter plainte à tout moment pendant le processus de consultation. Le Commissaire fait enquête en privé et ne divulgue que les résultats aux intéressés. Les pouvoirs du commissaire ne sont que des pouvoirs de persuasion car la divulgation de renseignements personnels reste à la discrétion des ministres responsables des dossiers, des ministères et organismes d'État. Il n'existe aucun mécanisme d'appel assorti de pouvoirs contraignants, comme un contrôle judiciaire.

### Critiques de la Loi

Au cours des débats à la Chambre et pendant les auditions des comités, les dispositions suivantes de la loi en matière de protection du caractère confidentiel des renseignements ont été contestées:

- les dispenses sont trop larges et confèrent trop de pouvoirs à chaque ministre et au Cabinet dans son ensemble dans la détermination des dispenses;
- la distinction qui est faite entre la consultation par un individu de ses propres dossiers (protection du caractère confidentiel des renseignements) et la consultation générale des documents publics (liberté de l'information) risque d'être à l'avenir à l'origine de conflits et de rivalités entre les bureaucraties en cause.
- il n'existe aucune approche bien définie du problème de l'absence de confidentialité des dossiers;
- le commissaire à la protection de la vie privée n'est pas indépendant et ne dispose d'aucun pouvoir d'exécution ou de contreire. De plus, le droit de contester publiquement une décision de refus devant un tribunal est interdite.

La FCALCDH, ainsi que d'autres groupes de libertés civiles, de travailleurs, de juristes et de femmes, ont fait part de leurs observations au comité de la justice et des questions juridiques de la Chambre des communes. Ces groupes ont également fait état de critiques analogues devant le comité mixte parlementaire des règlements et autres textes réglementaires qui étudiait la possibilité d'une loi sur la liberté de l'information.

### Depuis le vote de la Loi

Au Parlement, la loi connexe sur l'Ombudsman, qui limite le rôle du Commissaire à la protection de la vie privée à celui d'un assistant de l'ombudsman, a fait l'objet d'une première lecture au milieu de 1978 sans être votée avant l'ajournement du Parlement. De plus, certains cas de protection des renseignements personnels ont été soulevés et d'autres débats ont été tenus sur la politique de consultation des renseignements personnels pendant la session parlementaire d'hiver en 1978 (troisième session). Le cinquième rapport (juin 1978) du comité parlementaire mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a prévu des dispenses bien précises à la liberté de l'information en déclarant toutefois qu'il ne faudrait pas que cela se fasse au détriment de cette même liberté. A l'ouverture de la nouvelle session parlementaire d'automne 1978 (quatrième session) le discours du trône a annoncé que la législation sur la liberté de l'information et sur l'Ombudsman serait présentée au cours de cette session pré-électorale. La question de l'utilisation généralisée sans autorisation des numéros d'assurance-sociale (NAS) a été la principale question se rapportant à la vie privée qui ait fait l'objet de débats au cours de la présente session parlementaire.

De plus, au cours des quelques mois écoulés depuis l'entrée en vigueur de la loi, différentes commissions d'enquêtes et rapports des médias ont mis à jour des cas où des tiers avaient consulté des renseignements personnels sans autorisation; certains de ces cas ont été portés à l'attention du Parlement. Cela a contribué à polariser l'intérêt public sur la question de l'accès aux renseignements qui figurent dans les dossiers du gouvernement.

Des enquêtes informelles effectuées par le Conseil du Trésor dont ce sont fait l'écho les médias indiquent que jusqu'à présent la législation sur la protection du caractère confidentiel des renseignements personnels n'a pas été invoquée largement sauf dans un cas—plus de 4,000 dossiers correctionnels ont fait l'objet d'une demande.\* Plus de 1,500 demandes ont été faites par des personnes demandant l'accès aux renseignements figurant dans les dossiers de la Gendarmerie royale. Différents ministères, comme la commission canadienne de l'Emploi et de l'Immigration, le ministère de la Défense Nationale, le ministère de la Santé Nationale et du Bien-être social, de l'Impôt, des Postes et la Commission de la Fonction publique, ont reçu chacun plus de 100 demandes.

Au total, jusqu'à maintenant, on estime à 10,000 les demandes de consultation de dossiers qui ont été présentées. Aucun chiffre n'est disponible pour ce qui est des individus qui ont fait une demande, mais il devrait y en avoir moins. Seules quelques centaines d'individus ont fait une demande relative aux banques dispensées. Plusieurs organismes gouvernementaux n'en ont reçu que très peu, eux aussi. Jusqu'à présent quelques douzaines de demandes pour la correction d'erreurs ont été déposées. Aucune statistique officielle ne sera disponible avant mars 1979 sur l'application de la loi.

Le Commissaire à la protection de la vie privée a reçu plus de 260 plaintes portant sur plus de 490 dossiers, vu que certaines plaintes portent sur plus d'un dossier. \*\* Ces plaintes ont principalement trait aux retards et aux dossiers clos. Des problèmes de retard dans l'acheminement des données sont en règle générale survenus au cours des quelques premiers mois d'application de la loi.

Les coûts ont apparemment respectés les prévisions. Le bureau du Solliciteur général par exemple a fait rapport de \$238.15 par demande (Citizen, 4 août 1978, page 8).

D'après le travail interne connu accompli par les pouvoirs publics, on sait que l'on a essayé d'éclaircir et de préciser les dispenses de quelques banques fédérales de données, comme celles concernant les dossiers relatifs à la police portuaire, et des discussions privées ont eu lieu relativement aux questions de procédures administratives entre des fonctionnaires s'occupant de la protection du caractère confidentiel des renseignements personnels.

Jusqu'à présent, seules les forces de police, quelques députés et quelques groupes de liberté civile ainsi que quelques journalistes ont manifesté leurs inquiétudes au sujet de la Loi.

\* 6,000 dossiers correctionnels supplémentaires font l'objet d'une étude interne afin de satisfaire aux exigences de la loi sur les cas de dispenses individuelles.

\*\* Les détenus ont présenté le plus grand nombre de plaintes.

### Autres juridictions

Quelques provinces disposent de loi bien précises sur la protection de la vie privée (par exemple le Manitoba, la Saskatchewan, la Colombie-Britannique). Voici peu, la Nouvelle-Écosse a voté une loi visant à la fois la liberté de l'information et la protection du caractère confidentiel des renseignements personnels. En Ontario, la Williams Commission on Freedom of Information and Personal Privacy est en train d'étudier l'opportunité d'une pareille loi. De plus, certaines provinces disposent de certaines lois sur le crédit ou la réglementation des détectives privés qui ont des répercussions sur la protection des renseignements personnels. Aucune municipalité, que l'on sache, ne dispose à l'heure actuelle d'une réglementation officielle en matière de protection du caractère confidentiel des renseignements personnels.

D'un point de vue judiciaire, plusieurs tribunaux ont eu à se prononcer sur des cas relatifs à la protection de la vie privée mais, au Canada, aucune précédent n'a permis de préciser ce qu'il faut entendre par «vie privée» aux yeux de la loi. Les citoyens peuvent toutefois obtenir des tribunaux une ordonnance pour abus de confiance. En pareil cas, ils peuvent engager des procédures en se fondant sur les précédents de common law et, plus particulièrement, sur un jugement rendu par la Cour suprême du Canada dans l'affaire Sluvanyck contre Baker en 1975 (Dominion Law Reports vol. 55 (3<sup>ème</sup> édition) p. 224).

Du côté du bénévolat ACCESS, un comité de citoyens canadiens en faveur d'une loi sur la liberté de l'information travaille à la rédaction d'un projet de loi sur l'accès aux renseignements personnels qui pourrait être incorporé à la Loi sur la liberté de l'information. L'Association du barreau canadien est en train de rédiger une loi sur l'accès aux renseignements dans le cadre de cette loi. Différents groupes, notamment la Fédération (FCALODU) ont reconnu le besoin d'une loi plus large sur l'accès aux renseignements personnels et combinée à celle de la liberté de l'information.

Sur le plan international, différents pays européens, (la Suède, la Norvège, la France et l'Allemagne) ont présenté des lois relatives à la vie privée lesquelles, dans la plupart des cas, portent tant sur le secteur public que sur le secteur privé. Les États-Unis disposent d'une loi sur la vie privée et d'une loi sur la liberté de l'information qui portent sur l'accès individuel aux dossiers du gouvernement. Plusieurs États américains disposent également d'une législation sur la protection du caractère confidentiel des renseignements personnels.

## PARTIE II: CAS TYPES

### A. EXPÉRIENCE PERSONNELLE D'ACCÈS AUX DOSSIERS

#### Étape de la présentation des demandes

J'ai décidé de demander à consulter mes propres dossiers, car je me préoccupais de ce que des erreurs aient pu se glisser et de la nécessité de mettre à jour des renseignements. Je ne l'ai pas fait à la légère, ou simplement pour des motifs de recherche. Je voulais savoir qui détenait quelles informations à mon sujet, et comment les organismes en cause s'en servaient.

En février 1978, avant l'entrée en vigueur de la partie IV de la Loi, j'ai présenté une demande pour plusieurs dossiers afin de pouvoir comparer les modalités suivies. Je n'ai pas constaté beaucoup de différences dans les réponses faites à ces demandes de consultation des dossiers mêmes pour lesquels j'avais présenté une demande aux termes de la nouvelle loi entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> mars 1978. Les mêmes dispenses étaient applicables, mais la nouvelle loi stipulait beaucoup plus de règles à respecter pour obtenir les mêmes dossiers.

En mars 1978, après l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, j'ai demandé à consulter 59 dossiers figurant sous divers ministères dans la publication intitulée Catalogue des banques fédérales de données, qu'on pouvait se procurer au bureau de poste local. À mon avis, le Catalogue même et les formules de demande d'accès auraient pu être davantage en évidence et comporter un index de sujets. Le guide de l'usager aurait également pu être mieux fait. Il était en outre difficile d'obtenir suffisamment de formules de demande, ce qui constitue encore un problème dans les prisons, par exemple. Il serait plus facile de consulter le Catalogue à la bibliothèque publique, ou dans un endroit où l'on peut s'asseoir pour l'examiner dans une certaine intimité.

Tel est actuellement le cas dans plusieurs localités, dont Ottawa, où le bureau local de l'Association des libertés civiles offre au public, dans le cadre de ses services, une copie du Catalogue et des formules de demande d'accès aux

dossiers. L'Association des libertés civiles locale a mis sur pied un service semblable à la principale succursale de la bibliothèque publique d'Ottawa.

59 formules de demandes d'accès aux dossiers ont été remplies et retournées aux adresses énumérées dans le Catalogue. Voici la répartition par type et par nombre des dossiers ayant fait l'objet d'une demande de consultation: citoyen-consommateur (8), personnel (20), sécurité (3), (dossiers faisant l'objet d'une dispense), recherche (4), chômage (3), sécurité sociale (7), santé (3), finance (1), culture (2), voyage (2), et impôt (6). Seuls les dossiers au sujet desquels j'avais des motifs de croire qu'ils existaient ont fait l'objet d'une demande de consultation. Le gouvernement fédéral détient probablement entre 10 et 15 dossiers sur la plupart des individus, principalement dans les domaines de la sécurité sociale, des pensions et de l'impôt. En ce qui me concerne, vu mes travaux de pique et de recherche à terme exécutés pour divers organismes fédéraux (et autres), ainsi que mon activité relative à diverses questions d'intérêt public menée au cours de la dernière décennie, je m'attendais à un nombre beaucoup plus élevé.

J'ai tenu à jour un tableau faisant état de tous les dossiers et de l'étape à laquelle en était rendue chaque demande. Il était important d'y consigner les dates, noms de personnes contactées et documents reçus. J'ai également colliger les documents appropriés que je détenais relativement à chaque demande.

Il m'a été à cette étape très utile d'avoir lu la loi, les règlements et le Guide provisoire. Mais dans les bureaux de poste et autres endroits désignés, on ne peut se procurer que la loi, qui est intégrée au Catalogue. Pour obtenir les autres documents, il m'a fallu m'adresser au bureau de coordination de la protection de la vie privée du Conseil du trésor situé au centre d'Ottawa, Place Bell Canada.

### Réponse aux demandes

La loi autorise un délai de 30 jours pour accuser réception d'une demande d'accès d'un particulier à son dossier, et de 60 jours pour fournir les renseignements mêmes, à moins de circonstances spéciales. Comme nous n'en étions qu'au début de l'application de la loi, j'ai été tolérant quant aux retards, bien que j'ai pris l'initiative d'en chercher la raison d'être. Pour plus de la moitié de mes demandes, j'ai dû entrer en contact avec des hauts fonctionnaires au moins deux fois avant de recevoir les renseignements demandés, et 13 des 59 dossiers me sont parvenus après le délai de 60 jours. On aurait pu éviter une partie de ces retards, mais je n'en ai pas fait de motif de plainte auprès du commissaire à la protection de la vie privée. Toutefois, bien des plaintes déposées auprès du commissaire concernent les problèmes d'accès qui se sont posés au début.

La plupart des réponses que j'ai reçues m'ont été faites par courrier. Pour ce qui est du reste, j'ai reçu une réponse par téléphone ou j'ai consulté les dossiers sur les lieux mêmes. Dans ces deux derniers cas, je n'ai pas accepté les renseignements sans une confirmation écrite, que je n'ai d'ailleurs pas toujours reçue. Toutes les fois où l'on m'a demandé d'indiquer par écrit que j'avais consulté mon dossier, je l'ai fait en signalant ce que j'y avais vu, et au besoin, ce que j'estimais nécessaire qu'on prenne comme mesures.

J'ai personnellement consulté sur les lieux mêmes, c'est-à-dire dans la région de la capitale nationale, la moitié des dossiers que j'avais demandés. Seulement 1/6 de tous les dossiers n'ont pas exigé de mesures de relance de ma part.

### Analyse des dossiers

J'ai pris bien soin d'analyser les données figurant dans mes dossiers, en notant tout numéro pouvant y être inscrit, et en regardant si ma formule de demande avait été renvoyée, si des renseignements de seconde main y étaient consignés et si l'accès à mes dossiers par des tiers y était enregistré. J'ai également vérifié s'il y avait des documents manquants et pris des mesures de relance lorsqu'il m'a semblé que tel était le cas.

### Rapport avec les administrateurs

J'ai demandé des éclaircissements dans les cas nécessaires. Entre autres, j'ai remis en question un certain nombre de demandes pour lesquelles on m'avait répondu qu'il n'y avait pas de dossiers, signalé les renseignements manquants et demandé une interprétation des renseignements informatisés. J'ai également posé des questions sur l'utilisation des dossiers, leur nécessité, leur entreposage, et sur la façon dont ils avaient été colligés dans les cas où je n'avais pas fourni moi-même les renseignements y figurant. Cela m'a parfois valu de connaître des renseignements qu'on ne m'avait d'abord pas divulgués. Pour ce qui est des communications par téléphone ou par lettre, ou de personne à

personne, je me suis en général entretenu avec le fonctionnaire de la banque de données désigné, et parfois avec le coordonnateur de la protection de la vie privée du ministère. Comme je l'ai mentionné, c'était habituellement parce que je contestais certaines réponses, mais dans certains cas, des fonctionnaires voulaient obtenir de moi d'autres renseignements. Je ne leur ai fourni que les renseignements que j'estimais nécessaires. J'ai pris des notes sur toutes ces transactions. Je n'avais pas de témoins, mais quand j'y repense, cela aurait pu se révéler utile dans quelques cas.

Les renseignements demandés n'ont pas toujours été fournis, et certains fonctionnaires ne connaissaient pas le fonctionnement des dispositions de la loi. Mais la plupart ont été courtois, même s'ils ne se révélaient pas très utiles ou s'ils ne s'y connaissaient pas très bien. Un seul a fait de l'intimidation. Il aurait été préférable de former à l'avance les fonctionnaires, et de fournir à l'avance au public des renseignements sur les modalités administratives liées à la partie IV de la loi. On aurait pu, par exemple, inclure dans la loi les modalités administratives de base, et instituer un organisme de réglementation indépendant pour aider, lors de sessions publiques, à interpréter et à appliquer ces modalités.

#### Disponibilité des dossiers et obligation de les produire.

Dans 22 cas, on m'a répondu «aucun dossier». Dans trois cas, j'ai accepté le verdict «aucun dossier» (même s'ils en ont un maintenant ayant fait une demande) dans le sens que je n'avais aucun dossier. Huit demandes de dossiers ont reçu comme réponse «aucun dossier» parce que les agents prétendaient ne plus avoir de renseignements à mon sujet dans leurs filières. Dans onze autres cas, je n'ai pu accepter la réponse «aucun dossier».

On devrait nous préciser ce que signifie la réponse «aucun dossier». Par exemple, y a-t-il déjà eu un dossier, quand et pourquoi a-t-il été détruit, ou à quel dossier les renseignements ont-ils été transférés?

Certaines banques de données ne pouvaient indiquer la durée pendant laquelle le dossier avait été conservé, ni donner les raisons de sa destruction présumée ou indiquer si les dossiers se trouvaient aux archives publiques ou ailleurs. Certains dossiers contenaient des données qui remontaient à plusieurs années, d'autres, à moins de deux ans.

Les dossiers reçus contenaient dans certains cas des renseignements inutiles. Certains dossiers, plus particulièrement dans le secteur du personnel, auraient pu être intégrés à d'autres. D'autres contenaient des renseignements périmés et de seconde main qui n'avaient pas trait au but déclaré du dossier ou au but qui à mon sens devait être celui du dossier. Peu de dossiers portaient une fiche indiquant les noms des autres personnes qui avaient pu demander mon dossier.

Certains dossiers ne contenaient pas les renseignements que je savais avoir donnés; il s'agissait surtout de renseignements mis à jour sur le personnel.

Certains des problèmes susmentionnés ont été soumis au Commissaire à la protection de la vie privée.

#### Correction des dossiers

J'ai demandé que des changements soient apportés à huit dossiers et seulement cinq ont été changés. Les trois autres font l'objet de plaintes adressées au Commissaire à la protection de la vie privée. Il s'agissait de corrections d'erreurs dans les faits, d'éclaircissements au sujet de renseignements imprécis, et de retraits de renseignements inutiles. De plus, j'ai cherché à exercer mon droit d'obtenir des copies de documents versés dans un dossier précis et je n'ai essuyé qu'un seul refus, qui fait actuellement l'objet d'un appel.

En cherchant à faire apporter les corrections voulues, il n'a pas toujours été facile d'obtenir les formules de demandes de correction nécessaires. Dans tous les cas, j'ai inscrit une note sur le dossier où devaient être apportées les corrections, qu'une formule d'avis de correction officielle ait été prévue ou non. J'ai pris soin de conserver des copies de toutes les demandes de correction soumises.

#### Aide dans la consultation des dossiers

En plus de demander des précisions à des bureaucrates, j'ai dû prendre conseil à l'extérieur sur la façon d'exercer mes droits dans le cas de plusieurs dossiers. Il m'a été utile dans certains cas de consulter des amis et membres de ma famille et même des experts en informatique, des avocats et des groupes de citoyens intéressés.

L'initiative, toutefois, incombe encore au particulier qui veut obtenir l'accès à ses renseignements. Il a été, bien sûr, avantageux de présenter mes demandes à partir d'Ottawa et d'être au courant des complexités de la plus grosse industrie de la nation.

### Plaintes déposées auprès du Commissaire à la protection de la vie privée

On peut aussi obtenir de l'aide en déposant une plainte auprès du Commissaire à la protection de la vie privée à n'importe quelle étape de la demande de consultation des dossiers. A la mi-juin 1978, quelque 95 jours après ma première demande de consultation des dossiers, j'ai déposé neuf plaintes à ce sujet auprès du Commissaire. Des copies de tous les documents soumis ont été conservées.

Ces plaintes sont encore pendantes. Le Commissaire à la protection de la vie privée n'a pas eu de personnel d'enquête avant la mi-septembre 1978, étant donné les règlements régissant les avis de concours au sein de la Fonction publique, qui retardent l'embauche de personnel.\* Les plaintes sont traitées par ordre de réception et les miennes ne se trouvaient pas parmi les premières reçues. Le Commissaire à la protection de la vie privée n'est pas tenu de se conformer à des délais légaux. A ce jour, les lettres reçues du bureau du Commissaire à la protection de la vie privée ont consisté en accusés de réception et en une explication de retard.

Voici, décrites brièvement les plaintes qui ont été formulées:

#### Question

##### Refus de transmettre les dossiers

1. Certains dossiers que je voulais consulter au ministère de la Consommation et des Corporations ne m'ont pas été fournis à titre de particulier, même si j'avais la preuve qu'un dossier existait, et ce apparemment parce que l'accès ne peut être obtenu en utilisant le nom d'un particulier, mais doit être demandé sous le nom d'une des sociétés énumérées. Ce procédé me semble détruire la raison d'être même des listes de banques de données destinées aux particuliers. Il est troublant, par exemple, pour un citoyen particulier qui a fait une récente requête ou a écrit à la Commission d'enquête sur les pratiques restrictives du commerce au sujet de l'enquête sur l'industrie des lunettes et des lentilles, de recevoir la réponse «aucun dossier» à une demande de consultation de la banque de données 3500 de la Commission d'enquête.

##### Réception de copies

##### Renseignements de seconde main

2. On m'a refusé des copies de lettres de la GRC établissant qu'un certificat de sécurité d'embauche figurait dans un dossier personnel, ce que la loi m'autorise à obtenir. Comme la nature de mon travail porte sur les possibilités d'emploi au sein du gouvernement fédéral, je crois avoir le droit non seulement d'examiner les documents versés au dossier, mais de conserver des copies de ces documents. J'ai été étonné de constater qu'une coupure de journal traitant de mes tentatives d'accès à l'information, une information de seconde main essentiellement, figurait dans ce dossier et que ma formule de notes biographiques était absente du dossier. De plus, si des dossiers d'enquête de sécurité existaient à mon sujet, tel que le dossier d'enquête de sécurité de la GRC, il est fort probable que ces dossiers contiendraient surtout des opinions à mon sujet et des renseignements de seconde main éventuellement incorrects. Pourtant, en ce moment nul ne peut avoir accès à ces dossiers et encore moins y faire apporter les correctifs nécessaires.

##### Abus de confiance

3. J'ai obtenu une partie d'un dossier d'une autre personne suite à une demande de dossier médical fédéral. Les renseignements étaient de nature personnelle et j'ai informé l'autre personne et le ministère responsable que j'avais reçu une telle information. Aucune raison apparente ne pouvait justifier cet abus de confiance. Nos identités, mêmes aux fins des dossiers sont suffisamment différentes pour que cette erreur ne se soit pas produite.

\* Les quatre enquêteurs recrutés avaient tous été rattachés à la GRC. Les plaignants n'ont jamais le choix de l'enquêteur qui traitera leur plainte.

Aucune garantie n'a été donnée que de tels dossiers seraient bien classés et que l'erreur ne se répéterait plus. La loi ne contient aucune disposition de pénalité dans ces cas contre le ministère délinquant. L'autre personne a été évidemment troublée par cet incident.

4. Le dossier de dépôt de mes publications, conservé en permanence à la Bibliothèque nationale et auquel presque n'importe qui, y compris moi-même, peuvent avoir accès, contenait plus d'information qu'on ne s'attend à trouver dans un simple registre d'études que j'avais confié pour dépôt au cours des ans. J'ai été étonné de trouver des renseignements secondaires, dont certains n'avaient aucun rapport avec les études que j'avais effectuées et dépassaient de beaucoup la simple étude effectuée sur différentes publications. Le dossier contenait surtout des coupures de journaux traitant de mes activités communautaires. Il y a un point en particulier qui m'a frappé: il s'agissait d'un article sur mon enfance, que je considérais comme étant un renseignement insignifiant. J'ai demandé à l'organisme d'enlever cet article, ce qui m'a été refusé. Mon opposition à ce refus a été consigné au dossier. Ce n'est pas moi qui a fourni à l'organisme ces renseignements concernant mon enfance et je ne m'attend pas à ce que quelqu'un soit payé pour ajouter des renseignements aussi insignifiants à mon dossier.

Il est trop tôt pour porter une évaluation sur la façon dont le bureau du Commissaire à la protection de la vie privée s'occupe des plaintes, ou encore pour prendre d'autres mesures. Cependant, le fait que le Bureau fasse en privé une enquête sur mes plaintes et tienne des auditions, m'inquiète. J'aimerais être consulté au cours de l'enquête et, si nécessaire, avoir la possibilité d'opter pour une audition publique. En outre, si mes plaintes se révélaient fondées, j'aimerais que les sanctions décidées par le bureau du Commissaire contre le service responsable soient rendues publiques.

Au besoin, je soumettrais mes plaintes à d'autres instants si les résultats de l'enquête du Commissaire ne me satisfaisaient pas. Les trois possibilités qui s'offrent à moi sont les tribunaux, les groupes de citoyens et les organes d'information. Pour l'instant, je choisis d'attendre la décision du bureau du Commissaire à la protection de la vie privée.

## B. OBSERVATIONS PERSONNELLES

### Remarques spécifiques

J'ai présenté au Commissaire à la protection de la vie privée, comme je le décris brièvement dans les pages qui suivent diverses observations spécifiques sur les problèmes découlant des demandes de renseignements sur les dossiers, problèmes survenus mais qui n'ont pas fait l'objet, croit-on, de plaintes personnelles et officielles. Les gens réagissent différemment à l'égard des renseignements qui figurent dans les dossiers, et certains sont plus chatouilleux que d'autres. Par conséquent, il y en a qui auraient pu déposer des plaintes personnelles et officielles. Néanmoins, mes observations pourront éventuellement être utiles aux lecteurs ainsi qu'au commissaire, d'autant plus que ce dernier effectuera des enquêtes et rédigera son rapport annuel qu'il présentera au Parlement.

Voici quelques-unes des observations présentées:

#### Question

##### Abus de confiance.

1. Un dossier, ne me concernant pas en tant que citoyen mais en tant que membre d'un groupe m'a été envoyé. J'ai fait connaître cette erreur par écrit à l'agence gouvernementale. J'ai reçu une lettre d'excuse, mais personne ne m'a demandé de renvoyer le dossier  
Utilisations douteuses
2. Même si, j'ai demandé des renseignements sur mon numéro d'assurance social dont s'est servi le gouvernement pour me faire parvenir quelques autres dossiers, il a fallu que je persiste quelque peu avant de découvrir la procédure permettant d'obtenir le dossier et de le consulter. Dans le dossier, rien n'indiquait quand et pourquoi mon numéro d'assurance social a servi d'identification ou s'il a servi à d'autres fins. Il faudrait préciser cette question et, l'utilisation du numéro devrait être limité par la loi. Tout porte à croire qu'un citoyen a, en fait, peu de contrôle sur les dossiers ainsi que sur les critères et les différentes utilisations. (Voir la partie III pour un compte rendu des masses medias abordant la question du numéro d'assurance social.)

### Identité erronée

3. Les autorités compétentes m'ont demandé de m'identifier avant de me permettre de consulter un dossier parce qu'une autre personne avait le même nom de famille que le mien. Il a fallu que je leur fournisse d'autres preuves, en raison de la confusion, ce qui n'aurait jamais dû se produire puisque les prénoms étaient différents. (La Commission Williams de l'Ontario a été saisie de l'affaire d'un citoyen qui avait fait une demande à l'organisme en inscrivant comme nom «John Smith»; il a reçu 623 dossiers portant le nom de John Smith).

### Renseignements inutiles

4. Un dossier contenait toute une masse de renseignements périmés, même si les plus récents renseignements fournis à la demande de l'organisme constituaient tout ce qui était nécessaire. Le dossier comprenait également des renseignements sur des questions aussi insignifiantes que des messages téléphoniques.

### Consultation

5. Dans un cas où je savais qu'un dossier existait, les responsables de l'organisme ont indiqué que leurs dossiers étaient classés selon les projets et non selon les noms des personnes travaillant au projet ou intéressées à ce genre de travail. Il était par conséquent impossible de consulter ce dossier.

### Absence de dossier

6. J'avais demandé de consulter un dossier portant sur une déclaration faite à la douane. On m'a répondu qu'il n'y avait aucun dossier, même si je pensais avoir bel et bien fait une déclaration et voulais ainsi éviter de faire une fausse déclaration à l'avenir: Effectuer des recherches supplémentaires, m'a-t-on répondu, entraînerait beaucoup de travail. Par conséquent le résultat fut que le dossier était incomplet.

### Opinions d'un tiers

7. Un dossier comportait une évaluation personnelle dont je ne connaissais pas du tout l'existence et qui regorgeait d'inexactitudes et d'opinions très subjectives à mon endroit. Il ne s'agissait que d'une seule évaluation et il y en avait plusieurs autres dans le dossier. Cette évaluation aurait pu éventuellement constituer un motif raisonnable pour me congédier, ce qui ne fut pas le cas. De toute façon, je n'en ai jamais entendu parler. J'ai décidé de ne pas exiger qu'on enlève cette évaluation ou qu'on la corrige, puisque, malgré son caractère subjectif, elle m'était favorable et que depuis lors, le même organisme m'a confié un autre travail. Il n'est pas toujours facile de prendre les mesures appropriées qui s'imposent concernant ce genre de renseignements.

### Incohérence dans l'établissement des banques de données relatives à la personne

8. Lorsqu'on prend connaissance de divers dossiers fédéraux portant sur le personnel, on constate qu'ils sont très diversifiés et qu'ils semblent réunir des renseignements tant anciens que récents. Ce manque d'uniformité dans les dossiers du personnel est déplorable. Certains d'entre eux, en particulier les listes de tableaux de présence, ne se retrouvent habituellement pas dans le catalogue. Les dossiers des employés font actuellement l'objet d'une révision interne de la part du Comité consultatif pour la protection de la vie privée.

### Autres utilisateurs des renseignements personnels

#### Substitution de l'évaluation aux données réelles

#### Échange de renseignements entre les ministères

9. Certains renseignements recueillis par d'autres organismes, comme les cotisations annuelles au Régime de pension du Canada sont fort utiles à la personne intéressée. De même, il faudrait qu'on sache davantage qu'il existe des dossiers contenant des évaluations individuelles. Par exemple, on trouvait au début de mon dossier, au Centre de main-d'œuvre, l'évaluation d'un agent qui aurait pu influencer la décision d'autres agents le consultant par la suite. En outre, il serait intéressant de savoir comment les renseignements relatifs au RPC pourrait être utilisés par d'autres services du ministère de la Santé et du Bien-être et comment la direction de l'assurance-chômage qui fait partie de la Commission canadienne de l'Emploi et de l'Immigration pourrait interpréter les renseignements recueillis par le ministère de la Main-d'œuvre. Des organismes importants disposent sur des particuliers d'informations détaillées qu'ils peuvent négocier, et parfois, elles n'ont même pas été recueillies directement auprès de l'intéressé qui ne peut ni en connaître l'existence ni la vérifier.

### Utilisation non connexe de listes d'adresses

10. Peu de ministères ont fourni leurs listes d'adresses à titre de banque de données. Dans un cas précis, j'ai reçu d'un candidat à une élection une telle liste qui m'était adressée avec la suscription tout à fait particulière du ministère fédéral pour lequel il avait travaillé auparavant. La liste d'adresses de ce ministère ne figurait pas dans le catalogue. Lorsque des listes d'adresses fédérales sont utilisées ou achetées par des particuliers ou des groupes à des fins autres que leur destination originale, ces listes devraient figurer comme banques de données dans le catalogue. Par ailleurs, le commerce des listes d'adresses n'est pas une pratique souhaitable.

#### Banques fédérales de données non cataloguées.

11. J'ai demandé un dossier à un organisme fédéral qui ne figurait pas dans le catalogue et qui n'était pas assujetti à la Loi sur les droits de la personne et j'en ai reçu une partie après avoir effectué un appel téléphonique au cours duquel on ne m'a pas demandé de m'identifier. Par contre, en réponse à une lettre dans laquelle je m'identifiais, on ne m'a pas permis de consulter un autre dossier fédéral contenant des renseignements personnels sur mon compte sous prétexte qu'il ne constituait pas une banque de données cataloguée et qu'il devait être utilisé à des fins statistiques et non administratives. J'ai téléphoné à un autre organisme (la conversation a été écoute par un tiers et a peut-être été enregistrée à l'autre bout du fil) lequel a nié posséder des dossiers sur qui que ce soit, en dépit de ce que relatait la presse. Toutes les banques de données personnelles assujetties à la Loi sur l'administration financière figurent censément dans le catalogue. Il est certain qu'une partie des organismes fédéraux qui devraient être assujettis aux dispositions de la Loi sur les droits de la personne concernant la protection de l'information personnelle leur échappent.

#### Dossiers distincts sur des demandes de consultation de dossiers

12. Invariablement, les dossiers reçus indiquaient qu'un numéro de dossier distinct avait été assigné à chaque demande. En fait, dans les trois lettres où l'on refusait de me fournir des dossiers non cotés, on m'assignait chaque fois un nouveau numéro de dossier, et deux fois sur trois, on a retenu ma formule de demande de consultation. C'est également ce qui s'est passé dans certains cas où l'on m'a répondu qu'il n'existe pas de dossiers sur mon compte. Il est difficile de trouver par quel moyens on peut consulter cette nouvelle série de dossiers et bien souvent, de comprendre pourquoi ils ont été constitués. Devrait-on autoriser des fonctionnaires à consulter des dossiers pour des fins autres que statistiques et en vertu de quelles règles? Des fonctionnaires pourraient-ils avoir connaissance de renseignements figurant sur des demandes de consultation insérées dans des dossiers ordinaires? De même, les statistiques sur la protection de la vie privée recueillies par le Conseil du Trésor protègent-elles suffisamment l'identité de ceux dont le cas es étudié? A l'heure actuelle, le guide provisoire du Conseil du Trésor ne décrit pas clairement ces pratiques. L'établissement d'un système de dossiers entièrement nouveau destiné à retrouver les demandes et les requérants constitue l'une des principales inconnues qui subsistent encore dans la nouvelle Loi. Il faut résoudre dès maintenant ce grave problème.

#### Politiques confuses en matière de conservation des dossiers

13. Certains organismes hésitaient à discuter de leurs politiques de conservation et de destruction des dossiers. Certains indiquaient la durée pendant laquelle les dossiers étaient conservés au catalogue, mais un grand nombre n'en faisait pas mention, contrairement aux dispositions de la Loi; il est à espérer que ces renseignements se trouveront dans le prochain catalogue e même que les motifs justifiant cette façon de procéder.

#### Dossiers manquants, incomplets et reproduits

14. Lorsqu'un dossier était incomplet, aucun des organismes n'a voulu justifier l'absence de certaines pièces. De même, aucun n'a admis conserver des copies de dossiers autres que ceux qui figurent dans le catalogue et certains n'ont pas indiqué s'ils avaient soumis un dossier complet.

#### Consultation de dossiers de sociétés privés relevant du gouvernement fédéral

15. J'ai présenté une demande de consultation de dossier non prévue dans la Loi en m'adressant à une société privée relevant du gouvernement fédéral. Ainsi, Bell Canada a fourni mon premier dossier d'abonné. Dans la partie de mon dossier évaluant mon crédit se trouvait une erreur portant sur ma profession et elle a été corrigée. Par une ironie du sort, ce crédit était bien coté même si on avait indiqué que j'étais à la tête d'un groupe bénévole critiquant les politiques de la société. Bell a prétendu que j'avais peut-être donné de faux renseignements. J'ai également constaté que la société n'encourageait pas le public à consulter ses dossiers et que les demandes en ce sens étaient rares, en dépit du fait que la compagnie compte des millions d'abonnées, qu'elle utilise des méthodes

critiquables pour évaluer le crédit et qu'elle conserve d'autres dossiers de ses abonnés, notamment ceux qui concernent les mandats de perquisition, et ce, dans plusieurs des bureaux visités.

J'ai connu une expérience différente avec la Banque de Montréal autre société privée relevant de la compétence fédérale et non assujettie à la Loi. Elle a refusé de me renvoyer une formule d'emprunt à laquelle j'avais décidé de ne pas donner suite, alors que celle-ci contenait un grand nombre de renseignements financiers personnels.

Comme compromis, j'ai accepté qu'un employé de la banque déchire en ma présence ce qui semblait être ma demande originale.

16. Parmi les autres types de préoccupations présentés, il y a les cas où l'on ne m'a pas permis, en tant que chercheur et de conseiller des consommateurs, de consulter des dossiers de plaintes émanant de consommateurs. Un particulier peut refuser cette consultation, mais des organismes gouvernementaux comme la «Boîte 99» ou Radio-Canada ne cherchent pas suffisamment à obtenir le consentement de l'intéressé en ce qui concerne l'accès de tierces personnes des renseignements personnels, possibilité énoncée dans la loi. Il est légitime de protéger le caractère confidentiel des dossiers de plaintes individuelles, mais le gouvernement devrait aviser les plaignants que leurs problèmes peuvent ressembler à ceux que d'autres rencontrent et mettre en jeu les mêmes sociétés. Cela peut constituer une arme dangereuse que les gouvernements ne tiennent pas forcément à mettre entre les mains des consommateurs. En outre, on m'a refusé, à tort, de consulter ces dossiers alors qu'on l'a permis à d'autres chercheurs. Chacun devrait pouvoir choisir qui peut consulter les dossiers de plaintes, et l'intéressé devrait s'en voir accorder la possibilité.\* (Le Congrès du travail du Canada a déclaré qu'il ne peut consulter les données sur l'assurance-chômage que de façon limitée à cause des restrictions imposées par la nouvelle Loi sur la protection de la vie privée).

### Observations générales

La réaction que j'ai eue jusqu'à maintenant, en évaluant les dossiers que détient le gouvernement fédéral, a été mitigée. Il m'a fallu en tout cas beaucoup de temps et de persévérance pour pouvoir consulter les miens.

D'un point de vue positif, je peux dire que dans l'ensemble, les renseignements reçus ne m'ont pas surpris; ils m'ont donné l'occasion de prendre connaissance d'informations utiles pour ma propre gouverne et également l'occasion de rectifier au besoin celles qui figuraient dans mes dossiers.

D'un point de vue négatif, il est ennuyeux de constater que des dossiers contiennent des renseignements inutiles et que des informations de seconde main y sont intégrées sans discrimination. Il n'est pas acceptable que certaines informations sont inaccessibles ou manquantes. Il est grave, que bon nombre des méthodes de conservation et de consultation des dossiers par des tierces personnes ne puissent être expliquées. Dans bien des cas, il n'a pas été possible d'obtenir confirmation que les renseignements donnés n'étaient pas liés entre eux ou bien qu'ils étaient archivés et transmis en toute sécurité.

Compte tenu de ma propre expérience, je ne donne que les renseignements que je juge indispensables et, plein de méfiance, je garde l'œil ouvert sur les informations recueillies sur ma vie privée par toutes sortes de sources. J'ai ainsi été amené à pouvoir exercer un certain droit de regard sur les renseignements me concernant et sur ce que l'on en fait.

## C. AUTRES CAS INDIVIDUELS

### Introduction

J'ai acquis mon expérience de base, en matière de confidentialité des renseignements, grâce à mon initiative personnelle au niveau fédéral. J'ai en outre pu approfondir la question en examinant les cas particuliers qui m'ont été soumis, ou dont j'ai entendu parlé et que j'ai vérifiés.

---

\* Apparemment, les dispositions de la loi concernant l'obtention du consentement de l'individu pour la consultation par des tierces personnes, de ses documents n'ont pas encore été utilisées par les coordonnateurs des catalogues des banques.

Les cas de personnes demandant à consulter leur dossier détenu par le gouvernement fédéral ou qui s'inquiètent de la possibilité d'avoir accès à ces renseignements ont été traités par l'auteur par l'entremise du Centre de service des dossiers du Bureau local des libertés civiles, à Ottawa. Il s'est avéré que certains de ces cas étaient du ressort provincial et que d'autres concernaient le secteur privé. Il semble, d'après cette expérience, qu'une aide extérieure au système officiel de protection des renseignements personnels serait utile. Toutefois, tout système d'assistance ne peut être utilisé à la légère et sans tenir compte, avant tout, des désirs de l'individu concerné.

La plupart de ceux avec lesquels la question de la confidentialité des renseignements a été abordée doutaient qu'on puisse mettre à l'essai la réglementation fédérale concernant la communication de renseignements personnels et ils ne tenaient pas à parler de leur propre expérience. Certains ne croyaient pas qu'on puisse arriver à quelque chose. D'autres n'ont même pas pris la peine de faire de demande, étant sûrs de n'obtenir que peu d'informations valables à leur sujet, compte tenu des dispenses et des dossiers en double.

#### Cas

Vous trouverez brièvement ci-dessous les cas individuels que j'ai personnellement traités ou examinés, et ce sans identifier les intéressés:

#### DEMANDE DE COMMUNICATION DES DOSSIERS FÉDÉRAUX

Engagement à garder le secret . . . Un individu a travaillé pendant plus d'un an pour un organisme fédéral et a ensuite été licencié pour des raisons de sécurité. Il s'est alors demandé si son licenciement était lié à des expériences de jeunesse qui avaient donné lieu à des inculpations pour délits mineurs. Après avoir essayé pendant plusieurs années de trouver qu'elles en étaient les raisons, l'intéressé a demandé à consulter son dossier comme l'y autorisait la nouvelle loi. De fait, il y apprit certaines choses, mais, il promit au fonctionnaire présent, ce contrairement à la loi, de ne pas le divulguer. La photocopie de certains renseignements contenus dans ce dossier lui a été refusée et ce à nouveau contrairement à la loi. L'affaire est actuellement en appel auprès du Commissaire à la protection de la vie privée.

Rejet d'une demande de poste . . . L'intéressé a pensé qu'il ne pouvait obtenir de poste permanent, ou un contact à long terme, auprès du gouvernement fédéral à cause de ses anciennes affiliations politiques. C'est ce que lui a fait savoir son superviseur. L'intéressé a fait une demande de consultation de son dossier, dont l'examen du dossier de sécurité et ce sans résultats satisfaisants. Il cherche actuellement à remonter la filière. Bien que cela se soit produit il y a quelques années, il craint que certains des renseignements soient enterrés dans le système ou conservés dans des dossiers en double inconnus. Les personnes qui pourraient l'aider ne se présentent pas volontairement.

Venez à Ottawa . . . Un individu de la Colombie-Britannique a écrit à Ottawa pour demander à consulter certains dossiers. La réponse reçue a été: a) venez à Ottawa ou b) faites un appel contre remboursement. Après plusieurs tentatives un fonctionnaire accepte un appel contre remboursement, des dispositions ont été prises en vue de la consultation du dossier, mais la question n'est pas totalement réglée. (Le Commissaire à la protection de la vie privée est l'un des rares fonctionnaires qui se soit montré prêt à accepter des appels contre remboursement en cas d'urgence).

Liste noire . . . Un individu a cru qu'il avait été licencié d'un poste fédéral parce qu'il constituait un risque pour la sécurité. Ayant obtenu les renseignements voulus, celui-ci intenta des poursuites judiciaires et demanda à consulter les dossiers en cause. Jusqu'à présent, les renseignements donnés sont minimes. Cependant, étant donné que l'individu croit qu'il existe des renseignements complémentaires qui pourraient lui permettre à l'avenir de postuler un emploi fédéral, il a fait appel auprès du Commissaire à la protection de la vie privée.

#### CEUX QUI DEMANDENT À CONSULTER LEUR DOSSIER . . .

Folie informatique . . . Un relevé informatique a informé une prestataire d'assurance-chômage qu'elle ne pouvait pas recevoir de prestations, parce qu'elle était censée être morte. Après avoir corrigé cette information erronée, elle a ensuite été informée par l'ordinateur qu'elle était enceinte et qu'elle était donc inadmissible. Après avoir essayé une autre fois, elle a reçu un autre relevé de l'ordinateur indiquant qu'elle était frappée d'exclusion. Après avoir insisté,

elle a finalement réussi à obtenir les prestations auxquelles elle avait droit. Elle n'a cependant jamais eu l'occasion de consulter le dossier et aucune explication suffisante ne lui a été donnée, pour savoir si ses problèmes étaient dus à l'ordinateur ou à une erreur humaine. Elle aimeraient demander à consulter son dossier complet.

Inquiétude chez les demandeurs de dossiers sur l'usage des stupéfiants . . . Un individu qui n'a jamais été inculpé pour possession de drogue voulait demander au ministère de la Santé nationale et du Bien-être social à consulter son dossier. Lorsqu'il s'est rendu compte cependant que son dossier était soustrait à la loi, ce qui en rendait l'accès presqu'impossible, a décidé de ne déposer aucune demande. L'individu croit que son nom aurait pu être communiqué par un voisin ou d'autres sources à la police et être ainsi inséré dans les banques de données. Il croit que la banque de données en question ne devrait pas être totalement exclue (le ministre responsable semble maintenant y consentir). L'individu éprouve des difficultés à savoir quand les modifications apportées à l'accès des renseignements sur la drogue seront effectuées et voudrait faire appel au ministre responsable pour obtenir des éclaircissements. Il se demandait aussi si, en l'absence d'un dossier, il n'allait pas devenir suspect et provoquer la constitution d'un dossier s'il envoyait une demande.

Dossiers sur les prêts aux étudiants . . . Une ancienne étudiante a demandé des renseignements par téléphone sur les prêts qu'elle devait lorsqu'elle était étudiante. Lorsque le responsable lui fit savoir que son dossier indiquait qu'elle devait certaines sommes d'argent et qu'il ne voulait discuter que de cet aspect du dossier, elle estima qu'elle ne serait guère plus avancée en demandant à consulter son dossier. Elle était cependant déçue que le responsable ne lui ait pas indiqué la manière de procéder pour obtenir son dossier et les éléments complémentaires qu'il comportait. L'intéressée croit qu'une demande officielle entraînera une tentative de récupérer la dette plutôt qu'un règlement sur la différence entre les montants qu'indiquent les dossiers.

Détournement des dossiers criminels . . . Un individu pensant qu'il allait enfin obtenir un emploi, jusqu'au jour où cet emploi lui fut refusé parce qu'il avait un casier judiciaire sans grande importance. L'employeur avait obtenu ce renseignement par l'intermédiaire d'un bureau d'investigation privé.

Il fut démontré plus tard que la société, qui payait pour avoir ces dossiers, les obtenait à titre officieux, par l'intermédiaire de la police locale. L'individu n'a pas poursuivi son enquête, mais se demande maintenant comment on utilise son dossier fédéral. Seuls les organismes agréés par la GRC (ceci n'inclut pas les détectives privés) ont droit d'obtenir des renseignements sur les casiers judiciaires, mais les règles de fonctionnement du Centre d'information de la Police canadienne ne sont pas totalement publiques. L'individu contestait également le moyen d'accès: le poste de police local avait pris ses empreintes digitales. Ceux qui avaient utilisé son dossier à mauvais escient pouvaient également, il le craignait, manipuler les renseignements supplémentaires qu'il aurait à fournir en déposant une demande.

## CARACTÈRE PRIVÉ DES RENSEIGNEMENTS

De renvoi en renvoi . . . Un parent qui avait intenté des poursuites judiciaires pour obtenir la garde de son enfant (qui relève du domaine provincial) a cherché à obtenir des renseignements provenant d'un dossier renfermant des informations sur les opinions et les mesures prises par les deux parents. Le parent en question a été renvoyé d'organisme en organisme, sans qu'il lui soit donné une réponse affirmative ou négative sur le dossier en question. L'individu, croyant que la nouvelle loi fédérale l'aiderait, s'est mis en rapport avec divers responsables fédéraux qui le renvoyèrent aux autorités provinciales ontariennes responsables des affaires relevant de la garde d'enfants. Jusqu'à ce jour, il n'a pu obtenir aucun renseignement et il semble qu'il n'en obtiendra aucun. Comme il n'existe aucune loi en Ontario sur l'accès aux dossiers du gouvernement, il se trouve dans une impasse.

Bonniment de vendeur . . . Un individu s'est plaint qu'il avait reçu un appel d'un représentant de commerce, alors que son numéro de téléphone ne figurait pas dans l'annuaire; il a découvert que le représentant l'avait obtenu en achetant une liste provinciale. L'individu pensait que cette liste était confidentielle. Aucune mesure n'a été prise à ce sujet, bien que des plaintes aient été envoyées à des organismes publics, y compris des organismes fédéraux.

Rumeurs . . . Une femme a demandé dans une clinique subventionnée par le gouvernement fédéral un examen médical complet qui comprenait, entre autres, un test de grossesse. Un membre du personnel de la clinique a répandu, à tort, la rumeur selon laquelle la jeune femme était enceinte. Ses parents l'ont appris, l'ont fortement réprimandée et lui ont dit de quitter la maison. Elle devait se suicider peu après.

Appuis politiques . . . Lors d'une réunion publique, un individu a posé des questions sur la profession d'un candidat politique, pour recevoir le lendemain une vieille facture médicale du gouvernement fédéral (qu'il avait déjà payée) de l'agence de recouvrement que possédait le candidat. L'individu téléphona à l'agence de recouvrement pour corriger la situation et se plaignit de cette tentative de recouvrement invalide. L'individu n'entendit plus parler de l'agence de recouvrement du candidat et il semble cependant qu'il n'y ait aucun recours législatif ou juridique, tant sur le plan fédéral que provincial pour contrôler efficacement cette manipulation d'un poste professionnel. L'individu n'a jamais pu obtenir les dossiers de l'agence de recouvrement pour voir quelles étaient leurs instructions sur la poursuite de cette affaire ou ce qui avait été fait des faux renseignements.

#### Commentaires

Les douze individus dont le cas ont été passés en revue ont le droit de demander les renseignements qu'ils demandent, mais n'arrivent pas à obtenir la solution de leurs problèmes auprès des autorités responsables. Il existe également d'autres cas, tel celui de la personne qui n'a pas pu consulter le dossier où elle était filmée lors d'une manifestation sur la colline du Parlement et celui de cet autre dont les affectations et les promotions dans la Fonction publique ont été bouleversées, en raison d'un examen médical de deux heures effectué à l'étranger; il n'a toujours pas pu avoir accès à son dossier.

Il reste beaucoup à faire pour informer les individus de leurs droits, des limites des mesures protégeant la vie privée et des moyens d'améliorer les possibilités d'accès à l'information. Il serait utile de créer des groupes permanents, constitués de citoyens indépendants, d'aide aux individus cherchant à obtenir des renseignements.

### PARTIE III: LES MEDIAS

#### Introduction

La question de la divulgation des renseignements sur la vie privée a été récemment soulevée dans les medias. Parmi les faits rapportés, on mentionnait l'accès non autorisé des tiers, notamment des forces policières et des enquêteurs privés, aux dossiers individuels, et ce, tout en se conformant aux principes de la nouvelle loi fédérale sur la protection de la vie privée. Ces reportages se fondaient en grande partie sur les faits qui se dégageaient des commissions d'enquête, sur les propres enquêtes des medias et sur le témoignage de personnes qui s'étaient adressées à eux.

#### Accès aux numéros d'assurance sociale (NAS)

Parmi les pratiques non autorisées qui ont cours depuis quelques décennies, mentionnons l'utilisation des données de base contenues dans les dossiers de l'assurance-chômage qui sont consignés à la Commission canadienne de l'Emploi et de l'Immigration (CCEI). C'est en 1964 que le gouvernement a établi l'actuel numéro d'assurance sociale, qui ne devait servir à l'origine qu'à l'assurance-chômage et qu'à certains organismes autorisés qui versent des prestations sociales. Le dossier du NAS comprend la date de naissance du détenteur, le nom de sa mère, son adresse et son emploi. La plupart des adultes canadiens sont maintenant sensés posséder une carte d'assurance sociale.

La GRC a été l'un des premiers organismes à utiliser ces renseignements, qui devaient officiellement servir à poursuivre les fraudeurs de l'assurance-chômage, mais qui servent tout aussi bien à intimider les proches parents, à identifier les personnes disparues et à recouvrer les biens volés, qu'à contribuer à l'arrestation des criminels, aux contrôles sécuritaires et ainsi de suite. La GRC a si souvent fait appel à ces données pour toutes sortes de motifs dans les années 60 qu'on lui a assigné un numéro de télex. Depuis 1974, quelque 1,600 dossiers de la CCEI sont censés avoir été remis à la GRC. Exception faite des enquêtes relatives à des présumées fraudes contre l'assurance-chômage, cette pratique est maintenant censée avoir été abolie. Le ministre chargé de la GRC a toutefois signalé qu'il avait l'intention de reformuler la loi, au besoin, pour permettre à la Gendarmerie royale d'accéder plus facilement aux dossiers du NAS et de la CCEI.

Utilisent également les dossiers de la CCEI, la police provinciale de l'Ontario, la police provinciale du Québec, le ministère du Revenu national, le ministère de la Défense nationale, les Douanes britanniques, la police du CN, la police de l'État de l'Indiana, celle de Winnipeg et celle de la région de York. Les dossiers des prestataires de l'assurance-chômage sont accessibles par téléphone aux autres instances qui versent des allocations sociales,

semble-t-il, pour vérifier si des prestations d'assurance-chômage sont versées à celui qui demande une allocation de bien-être. Divers organismes fédéraux contre-vérifient les renseignements personnels qui leur sont soumis et sur lesquels apparaît le NAS avec les dossiers de la CCEI pour confirmer l'identité de la personne visée.

On craint de plus en plus que le NAS soit utilisé comme pièce d'identité unique. A l'Île-du-Prince-Édouard, on assigne maintenant un numéro d'assurance sociale à tout citoyen dès sa naissance, plutôt que de s'en tenir à ceux qui demandent certains bénéfices sociaux. A bien des endroits et sur bien des formules, on exige, pour fin d'identité, le NAS et certains autres renseignements, comme le numéro du permis de conduire. Le NAS semble être la pièce qui est la plus couramment utilisée comme carte d'identité, bien qu'on possède peu de détails sur l'étendue et le contrôle de son utilisation. Il semble que les organismes gouvernementaux et les corps constitués l'utilisent très fréquemment, sans autorisation. L'index des banques fédérales de données énumère quelques-unes des banques dont les données comportent le NAS. Il contient également une liste des banques dont l'accès aux dossiers individuels exige la présentation du NAS ou d'une autre preuve d'identité qui comporte la NAS.

Que cette exigence soit légale ou non, la divulgation du NAS est parfois exigée pour l'octroi de prêts, l'achat de bons de garantie, certaines ventes, l'encaissement de chèques et même l'admission à des concours. Dans certains cas, le NAS est requis pour les dossiers de santé et les dossiers scolaires des étudiants, pour la participation aux équipes de hockey amateur, pour la délivrance de permis de travail et de permis de chasse.

Mais la plus grave menace à la vie privée réside dans le fait que bien des dossiers personnels, consignés dans les bureaux du gouvernement ou ailleurs, peuvent être reliés par un numéro d'identité unique. Certes, bien des organismes chargés de l'application de la loi sont favorables à l'existence d'un tel système de documents d'information. Des études sur l'utilisation actuelle et future du NAS sont confidentielles et non accessibles au public. Le président de la Commission canadienne des droits de la personne a recommandé une révision des règles sur l'utilisation du NAS. Jusqu'à maintenant, plusieurs ministres gouvernementaux ont signalé leur désir de voir élargir les règles concernant l'utilisation du NAS et de voir s'établir des lignes directrices pour en officialiser l'utilisation dans bien des cas. Le Parlement n'a prévu aucune discussion publique sur ce problème, malgré les nombreuses questions soulevées au cours de la présente session parlementaire sur le sujet.

### Accès aux dossiers fiscaux

La plupart des Canadiens croient que, s'il existe un endroit où leurs dossiers est confidentiel, c'est bien au service de l'impôt sur le revenu. Peu de gens savent que, en toute légalité, certaines données fiscales peuvent être transmises aux représentants autorisés de certains organismes. Parmi ceux-ci, mentionnons Statistique Canada, le ministère de la Santé et du Bien-être, la Commission de l'Emploi et de l'Immigration, le ministère de la Justice, les gouvernements provinciaux, la GRC, les autres corps policiers et certains enquêteurs désignés.

Récemment, les Canadiens ont pris connaissance des cas où l'accès à leur dossier était autorisé (pas nécessairement en conformité de la loi cependant) de même que des cas où des tiers avaient accès aux dossiers fiscaux personnels sans y être autorisés. Toutefois, les citoyens qui demandent à consulter un dossier fiscal, autrement que pour y effectuer certains changements de présentation ou certaines corrections à la déclaration d'impôt, n'auront pas accès à des renseignements précis, si le dossier a déjà été transmis à un tiers pour utilisation, officielle ou non, ou pour enquête.

Deux événements récents ont probablement largement contribué à attirer l'attention du public sur la question de l'accès des renseignements sur les dossiers fiscaux. L'un entre eux avait trait aux renseignements fournis à la Commission d'enquête Laycroft de l'Alberta, dans l'affaire Royal American Show et concernait l'existence d'une entente secrète entre Revenu Canada et la GRC relative à l'échange de renseignements fiscaux mettant en cause certains personnages du crime organisé. On a depuis appris que cette entente secrète était connue du ministère. Comme le rapport de la Commission d'enquête l'a souligné, il est difficile de justifier en tout temps l'accès de la GRC aux dossiers fiscaux en invoquant le motif général de la nécessité d'*«enquêter sur le crime organisé»*.

Le deuxième incident qui a contribué à supprimer la notion de renseignements fiscaux confidentiels s'est produit lors d'une récente émission radiophonique dirigée par Berton-Templeton à Toronto où on a annoncé qu'il avait été possible d'obtenir certains renseignements fiscaux personnels, notamment ceux provenant du dossier du Chef de l'opposition. Le problème de l'accès non autorisé aux dossiers fiscaux a été mis en lumière quand le vérificateur

général a admis que les mesures de sécurité physiques n'étaient pas très rigides dans le cas des dossiers fiscaux informatisés. La découverte de ces dossiers a entraîné le rappel d'autres cas d'utilisation non autorisée de renseignements fiscaux, notamment par le ministère de la Justice, pour appuyer une accusation de conflit d'intérêts dans le cas d'un ancien fonctionnaire, William Buchanan.

En outre, dans certains cas, le contribuable est maintenant obligé de fournir certains renseignements fiscaux officiels pour qu'ils soient consignés dans d'autres dossiers. Au Québec, par exemple, les données relatives à l'impôt sur le revenu sont exigées pour les demandes de prêts des étudiants. Le Commissaire à la protection de la vie privée a signalé les problèmes qui pourraient se poser si le secteur privé (par exemple les banques), qui demanderait certains renseignements fiscaux: comment pourrait-on alors protéger la vie privée des individus. L'utilisation de renseignements économiques personnels sera, pour quelque temps encore, un important élément du problème de la protection de la vie privée.

#### Accès aux dossiers relatifs à la santé

L'accès non autorisé d'une tierce partie aux dossiers médicaux individuels de l'OHIP et d'autres documents médicaux tenus par les médecins et les hôpitaux a défrayé la chronique ces derniers temps. Au mois de novembre dernier, le Globe and Mail dénonçait l'accès de la GRC aux dossiers relatifs à la santé en Ontario. La publicité entourant cette pratique de longue date a fini par contraindre le gouvernement de l'Ontario, après tous les démentis au sujet d'un tel accès, à nommer une commission d'enquête. Depuis lors, un bon nombre de cas d'accès non autorisé aux dossiers relatifs à la santé ont été communiqués à la Commission d'enquête Krever.

La commission Krever a aussi pris connaissance de cas de dossiers relatifs à la santé envoyés à la mauvaise destination et d'employés des services de santé abusant des renseignements figurant dans les dossiers. Jusqu'à présent, rares sont les personnes auxquelles on aurait refusé l'accès aux dossiers relatifs à la santé. Les cas qui viennent tout de suite à l'esprit portent sur les pratiques largement répandues des sociétés qui consistent à interdire à des particuliers la consultation de leurs dossiers sur l'hygiène professionnelle et des gouvernements qui limitent l'accès à leurs dossiers sur les maladies causées par l'environnement. La commission Krever a adopté comme politique de ne pas nécessairement poursuivre ses témoins qui se seraient adonnés à des pratiques douteuses pour obtenir des renseignements. Jusqu'à présent, les résultats renversants ont amené le gouvernement de l'Ontario à annoncer son intention de mettre au point une carte distincte destinée à protéger le caractère confidentiel des renseignements médicaux.

Selon les témoignages entendus devant la commission, les principaux utilisateurs des renseignements contenus dans les dossiers individuels relatifs à la santé semblent être les sociétés d'assurance. Ces dernières ont fait appel à des détectives privés et à certains avocats pour obtenir des renseignements relativement à des demandes de prestations pour des raisons médicales de la part de leurs clients. Les détectives ont réussi à obtenir ces renseignements dans 80 à 90 pour cent des cas en se faisant passer pour des autorités médicales. Sans compter les services de santé canadiens et les représentants auxquels des sociétés d'assurance peuvent s'adresser, il existe également aux États-unis le Medical Information Bureau de Massachusetts, qui a à son actif des millions de dossiers individuels, dont certains portent sur des citoyens canadiens. La GRC a dit utiliser les renseignements recueillis auprès de l'OHIP pour retracer des criminels, des terroristes et des espions et également pour établir la cote sécuritaire d'employés fédéraux et contrôler les personnes qui représentent une menace pour certains personnages importants. La GRC étudiait ces renseignements pour relever des cas de maladie mentale, de déviation sexuelle ou autres.

De plus, après 1972, la police provinciale de l'Ontario a installé ses propres bureaux au siège social de l'OHIP et a bénéficié d'un accès inconditionnel aux dossiers de l'OHIP dans le cadre de leurs enquêtes contre la fraude. Jusqu'à présent, la Commission Krever n'a entendu aucun témoignage sur la façon dont ce privilège accordé à la police provinciale de l'Ontario a été utilisé. En outre, diverses forces policières locales ont pu avoir libre accès aux dossiers de l'OHIP.

Bien que l'attention du public ait surtout porté sur l'emploi abusif des dossiers sur la santé par les détectives travaillant pour le compte des sociétés d'assurance et les représentants de la Sûreté, le rôle important joué par les professionnels de la santé lorsqu'il s'agit d'accès aux dossiers sur la santé commence à se dégager. Par exemple, les imprimés de référence sur les demandes de prestations médicales auprès de l'OHIP ont été retrouvés au College of Physicians and Surgeons of Ontario. Aux termes de la nouvelle législation fédérale sur le caractère confidentiel de

certains renseignements, des professionnels de la santé peuvent, dans certains cas, décider s'il faut interdire à une personne l'accès aux dossiers médicaux du gouvernement fédéral. Ce règlement fait partie des dispositions prévoyant des exceptions particulières. Dans certains cas, les professionnels de la santé peuvent également avoir dans leurs dossiers des renseignements que le particulier ne peut pas utiliser. Dans certaines circonstances, des professionnels de la santé sont tenus ou priés de rapporter certains cas, par exemple ceux portant sur la drogue, les blessures infligées par des armes à feu, les conducteurs qui représentent un risque et les accidents de la route.

Il est trop tôt pour savoir dans quelle mesure des principes directeurs plus clairs sur l'accès aux dossiers relatifs à la santé contribueront à démythifier le rapport médecin-client, à améliorer les soins de santé et à accroître le nombre croissant de poursuites pour cause de négligence professionnelle. Les médecins, par contre, qui sont les professionnels de la santé les plus puissants ont tenté d'affirmer de façon énergique leur propre droit à la vie privée en ce qui a trait à leurs honoraires.

Dans des cas tels que l'accès aux fiches médicales conservées dans le cadre du Plan d'assurance-santé de l'Ontario et l'affichage des horaires d'opérations que devront subir des patients, les hauts fonctionnaires du ministère de la Santé ne se sont pas attaqués suffisamment au problème que pose le principe du secret des fiches médicales. D'autres dossiers médicaux, tels que ceux qui sont conservés par des généticiens qui suivent des patients, posent encore d'autres problèmes qui restent encore à résoudre. Il est toutefois rassurant de constater que les règlements qui régissent l'accès des fonctionnaires de l'État, des organismes judiciaires, des compagnies d'assurances des médecins et d'autres personnes qui travaillent dans le domaine des soins de santé aux dossiers médicaux font actuellement l'objet d'enquêtes, de poursuites devant les tribunaux et de publicité.

#### Accès aux dossiers de détenus

Les détenus étant les principaux utilisateurs des nouvelles dispositions de la Loi canadienne sur les droits de la personne qui visent le caractère confidentiel de certains renseignements, la publicité qui en découle a surtout mis en évidence l'inquiétude qui règne chez les directeurs d'établissements pénitentiaires, les gardiens, les forces de police et les conseillers bien qu'il y ait des dispositions qui interdisent partiellement aux détenus l'accès à leurs propres dossiers. Ils craignent que les détenus n'en viennent à connaître leurs opinions et pour eux l'application de la nouvelle loi constitue un fardeau administratif supplémentaire à assumer.

Les cas signalés par l'entremise de l'Association des libertés civiles de la région de la capitale nationale, et révélés par certains des organes d'information, indiquent que les détenus à Millhaven ne reçoivent pas beaucoup plus de renseignements nouveaux que ceux qu'ils possédaient déjà, mais que dans bien des cas, des sections de la documentation reçue ont fait l'objet de dispense suivant le cas. Les détenus ne pouvaient pas toujours obtenir des formules de demande d'accès à leurs dossiers, et n'ont pas non plus obtenu facilement qu'on les aide à remplir ces formules et qu'on leur fournit les renseignements voulus. Une autre enquête par les organes d'information sur les difficultés auxquelles se heurtent les détenus pour avoir accès à leurs dossiers est nécessaire.

#### Accès aux casiers judiciaires

Les rapports de presse indiquent comment pour la plupart des employeurs un casier judiciaire est un facteur défavorable, et comment ces employeurs peuvent en faire un usage illicite. Un cas récent qui illustre l'emploi abusif à des casiers judiciaires est la rémunération versée par la Compagnie de la Baie d'Hudson à un bureau d'enquêteur privé pour vérifier les casiers judiciaires d'employés éventuels. L'agence d'enquêteurs privés recevait par l'entremise du service de police locale des renseignements qui étaient tirés des dossiers établis par la police au niveau national et mis sur ordinateur avec la collaboration de la Gendarmerie royale du Canada. Aucune poursuite n'a été intentée pour la divulgation illégale des renseignements confidentiels que renfermaient les casiers judiciaires.

Un autre cas qui a fait l'objet de publicité et qui indique certains des problèmes que pose l'accès aux casiers judiciaires et leur consultation, est l'interdiction de pouvoir consulter les dossiers établis à la suite d'enquêtes sur l'usage de stupéfiants que conservent le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

Les dossiers renferment les noms de quelques 200,000 individus, plus que le total des arrestations et des condamnations pour usage de stupéfiants au Canada et on est censé les consulter uniquement pour établir des statistiques. Les sources de renseignements pour l'établissement de ces dossiers comprennent les dossiers, en partie

accessibles, que détient la police, ainsi que les renseignements fournis par des médecins, des voisins et d'autres personnes.

Actuellement, on essaie de faire rayer ces dossiers, certains ont été établis il y a quinze ans, de la liste globale de ceux dont la consultation est interdite, en conservant le droit d'interdire partiellement l'accès à ces dossiers suivant le cas. Le ministre de la santé envisage de prendre cette mesure parce que la consultation des casiers judiciaires conservés par la Gendarmerie royale du Canada, y compris ceux qui ont été établis à la suite de condamnations pour usage de stupéfiants, est déjà autorisée. L'accès aux renseignements concernant les indicateurs et les enquêtes encore en cours, demeurerait interdit. Plusieurs forces de police se sont opposées au projet de permettre de consulter ces dossiers. Jusqu'à ce jour, l'examen de l'interdiction de les consulter effectué par le cabinet n'a apporté aucun changement.

Le degré d'accès aux casiers judiciaires dépendra de l'attitude de la société à l'égard du crime et de la peine infligée, des pressions exercées par les organismes qui assurent l'application de la loi et les conditions économiques.

Le Solliciteur général a déjà fait savoir qu'il n'avait pas l'intention de donner plus de publicité au droit de tous les condamnés de faire disparaître toutes traces de leurs casiers judiciaires, si celui-ci restait vierge pendant une période de cinq ans. La police et les organismes chargés de l'application de la loi réclament instamment plus de coordination en ce qui concerne les casiers judiciaires, prétendant que cette nouvelle loi, comme aux États-Unis, risque de conduire à une destruction prématuée des dossiers, à la tenue de dossiers doubles et à une démobilisation des indicateurs de police, plutôt qu'à une meilleure organisation de la lutte contre le crime.

Il s'agit là d'un domaine dont il est fort délicat d'autoriser l'accès, un domaine d'ailleurs où les médias ont puisé la matière d'articles à sensation, détruisant la vie privée des inculpés. Toute modification en la matière, pourra être une indication claire sur l'orientation que prennent les politiques concernant le droit à l'information.

### L'accès aux dossiers sécuritaires

Ces dossiers sécuritaires ont fait couler beaucoup d'encre. Les médias font référence à des listes noires, à la constitution de dossiers sur les hommes politiques, à des enquêtes sécuritaires sur les séparatistes québécois, ainsi qu'à un certain nombre d'autres éléments qu'ont révélé les Enquêtes de Keable et McDonald.

La G.R.C., le Bureau du conseil privé, les ministères de l'immigration et de la Défense nationale reconnaissent avoir ces fichiers. Le Ministère du solliciteur général de son côté en nie l'existence même s'il les fournit sur demande et tient à jour des dossiers sur des groupes, ouvriers ou gauchistes, qui pourraient devenir «subversifs». Pour des raisons de sécurité nationale, l'accès privé aux dossiers sécuritaires, à l'exception de ceux qui concernent les enquêtes faites sur le personnel du gouvernement fédéral, est absolument interdit.

Seule une poignée d'individus et de groupes défendent les libertés civiles, ainsi que quelques hommes politiques de l'opposition ont souligné le manque de netteté du concept de sécurité nationale ainsi que la couverture dont jouissent les dossiers sécuritaires et le secret dont s'entoure la mise en place des dispositifs sécuritaires. Ils y voient avec inquiétude, des manœuvres qui tendent à porter une atteinte grave au droit démocratique à la dissidence non violente.

L'exemple le plus connu est celui de Walter Rudnicki, ancien fonctionnaire fédéral, qui cherche à l'aide de son dossier sécuritaire, à faire disparaître son nom d'une liste noire de 21 fonctionnaires. Il cherche à savoir si son renvoi de la S.C.H.L. (pour lequel il a obtenu gain de cause auprès des tribunaux) était imputable à une inscription sur cette liste noire et peut-être sur d'autres.

Un certain nombre d'autres cas ont été mentionnés, parmi lesquels celui de Peter Treu; cette personne a été condamnée à deux ans d'emprisonnement à la suite d'un procès à huis-clos, dont il est fait appel, on lui reprochait de ne pas avoir la cote en certains éléments sécuritaires voulue lorsqu'il travaillait pour l'OTAN à titre de conseiller en communications.

Il y a aussi le cas de John Rodriguez, le député, qui a essayé de se procurer au Parlement la transcription d'enregistrements de conversations qu'il aurait eues avec un indicateur de la G.R.C. alors que ce dernier était encore en fonction. Un autre cas dont on parle beaucoup est celui de Bernard Maguire, qui cherche à savoir les causes véritables de son renvoi du TNC pour raison de sécurité.

Apparemment on possède des dossiers sécuritaires sur des canadiens d'origines fort diverses, l'information alimentant ces dossiers pouvant être d'ailleurs le fait d'oui-dire. C'est ce genre d'information douteuse qui a permis l'identification des «terroristes» potentiels au cours de la crise d'octobre 70. Le gouvernement québécois s'est récemment débarassé de 30,000 dossiers sur des particuliers mais a quand même retenu certains concernant des groupes considérés comme subversifs.

Le premier ministre lui-même a fait savoir qu'il avait été porté sur une liste noire, et qu'il pensait que toute la question des dossiers sécuritaires était exagérée. Cependant, certains fonctionnaires en arrivent même à considérer comme subversifs certains membres de groupes anti-nucléaires, ou de groupes qui se font les avocats d'une politique d'économie en matière d'énergie, ce qui indique combien le concept de sécurité nationale est imprécis.

La question de l'accès aux dossiers sécuritaires, et celle de leur utilisation sont loin d'être réglées. Il conviendrait de les considérer par rapport à l'ensemble plus général des questions se rapportant à la protection du caractère confidentiel des renseignements personnels.

#### Observations

L'énumération ci-dessus des cas où l'on invoque la protection du caractère confidentiel des renseignements personnels n'est pas une liste exhaustive des questions soulevées récemment dans les media. Ce ne sont que les cas pour lesquels on a fait le plus de publicité et qui ont trait aux dossiers sur la santé, les impôts, le crime, le chômage et la sécurité. On signale aussi d'autres cas où il y a eu intrusion dans la vie privée comme par exemple: l'accès de travailleurs sociaux aux dossiers de clients et à leur foyer, le cas des enfants adoptifs qui ont essayé de retracer leurs parents biologiques, l'enregistrement illégal de conversations d'avocats avec leurs clients, de nombreux cas de détournement et d'ouverture du courrier, des effractions, l'emmagasinage de dossiers médicaux et de crédit aux États-Unis et l'utilisation de renseignements personnels par Statistique Canada.

Les media ont mis à l'épreuve la validité des nouvelles politiques d'accès aux renseignements personnels. Le public, cependant, ne s'est pas récrié devant tous les incidents survenus chaque fois que l'on a essayé d'enfreindre les règles sur la protection du caractère confidentiel des renseignements personnels.

A ce jour, même s'il dit attendre le résultat des études entreprises par des commissions, le gouvernement soutient que les lois qui pourront être adoptées par le Parlement ou les règlements qui pourront être approuvés par le Cabinet vont légaliser l'accès d'une tierce partie aux dossiers d'un particulier que détient le gouvernement et ce, sans en restreindre la portée\*

#### PARTIE IV: RÉSUMÉ

La protection de la vie privée n'est pas garantie simplement parce que le gouvernement l'affirme, au moins en ce qui concerne ses relations avec les citoyens. Face aux interventions gouvernementales et aux efforts de la technologie moderne pour recueillir et emmagasiner les renseignements personnels, les citoyens sont de plus en plus sceptiques quant aux garanties et à l'utilisation des renseignements que détiennent des organismes comme les gouvernements.

D'après la politique du gouvernement fédéral sur la protection du caractère confidentiel des renseignements personnels, l'individu n'a qu'un contrôle limité de la consultation et de l'utilisation de ses renseignements personnels. De vastes dispenses quant à l'accès à ces renseignements, des dispositions sur l'accès d'une tierce partie aux dossiers et l'absence de procédure d'appel indépendante assortie de sanctions sont égoïstement incorporées dans la nouvelle loi pour protéger l'intérêt de l'État.

Le problème est très grave puisque, d'après les reportages des media et les déclarations du gouvernement, il semble que les garanties concernant la protection du caractère confidentiel des renseignements individuels seront de plus en plus restreintes; ces restrictions visent, par exemple, les dossiers des prisonniers, la discrimination dans le travail, la

---

\* Ces restrictions devraient inclure le consentement de l'intéressé et la connaissance des cas précis où l'on peut permettre l'accès d'une tierce partie aux dossiers.

santé mentale, les dossiers sécuritaires et les casiers judiciaires. Certaines de ces modifications ne seront peut-être même pas débattues devant le Parlement, le Cabinet ne fera que les approuver. Il semble donc qu'au lieu d'imposer des règlements sévères contre les abus, des mesures seront prises pour légaliser les priviléges de ces organismes. Il ne fait aucun doute que certains luttent pour éviter cela, mais ils ne semblent pas être entendus.

Les citoyens doivent individuellement et collectivement relever le défi en exerçant des pressions pour que l'on améliore les politiques relatives à la protection du caractère confidentiel des renseignements personnels. Certains voudront peut-être refuser de donner des renseignements à ces organismes. Cependant, la majorité de ceux qui doivent fournir des renseignements personnels pour une demande d'emploi, de crédit ou encore pour des études, devraient insister pour ne donner qu'aux gouvernements et qu'aux établissements les renseignements qui sont absolument nécessaires. Ils devraient se déclarer propriétaires de ces renseignements pour pouvoir accéder à leur dossier et les suivre, si nécessaire, sans être obligé d'intenter des poursuites coûteuses pour une rupture du secret. L'intervention des citoyens sera nécessaire pour affirmer le droit à la correction des renseignements contenus dans un dossier, le droit d'imposer des pénalités sévères à ceux qui refusent l'accès aux renseignements, qui recueillent des renseignements inutiles, qui emmagasinent de façon inappropriée des renseignements, qui font le lien entre les renseignements de dossiers distincts, ainsi qu'aux tierces parties qui accèdent à des dossiers sans consentement.

Les citoyens devront surveiller attentivement et continuellement les établissements qui essaieront de contrôler les renseignements personnels et l'usage qui en sera fait.

C'est là une lutte très dure que devra livrer le particulier. Les années 80 seront déterminantes et décideront si la protection du caractère confidentiel des renseignements personnels appartient au passé ou à l'avenir.

## RECOMMANDATIONS DE LA FÉDÉRATION

Après examen de l'étude "How Private is Private" et sur la base d'une bonne connaissance de ce domaine, la Fédération canadienne des associations des libertés civiles et des droits de l'homme propose les recommandations suivantes:

Attendu que le droit essentiel à la vie privée doit être protégé pour limiter au maximum l'acquisition et la conservation de renseignements personnels, et . . .

Attendu que la propriété des renseignements personnels revient à l'individu visé,

1. Que soit nommée immédiatement une Commission indépendante qui fera une enquête publique (durée: six mois) sur les pratiques courantes d'accès, autorisé ou non, par un tiers à des dossiers individuels, et sur les cas de rassemblement de divers dossiers concernant la même personne. L'enquête viserait à déterminer le besoin d'une accusation criminelle dans le cas d'accès non autorisé et à recommander la mise sur pied de méthodes de limitation de l'utilisation des dossiers contenant des renseignements personnels. En outre, la procédure d'autorisation doit mettre en évidence la nécessité de la signature volontaire de la personne visée.

2. Que la Partie IV de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* soit abrogée et que la législation relative à l'information privée soit combinée à la future législation relative à la liberté d'information. Que le Ministre désigné à des fins législatives et administratives soit le Secrétaire d'État. Qu'un organisme de réglementation indépendant, la Commission d'examen de l'information, faisant rapport au Secrétaire d'État, soit créé pour appliquer les dispositions administratives de la future loi relative à la liberté et au caractère privé de l'information.

3. Que les exemptions précises de certaines banques de données définies par le Cabinet fasse l'objet d'une étude juridique en vertu de la future loi sur l'information. Toute exemption devra être plus spécifique et de portée limitée.

4. Que toutes les banques de données soient autorisées par une Commission d'examen de l'information indépendante dont les décisions seraient soumises à un examen juridique en vertu d'une loi sur l'information.

5. Que la Commission d'examen de l'information apporte, grâce à des audiences publiques, toute modification de nature administrative relative

- a) au maintien et à la destruction des dossiers,
- b) à l'élimination des dossiers spéciaux ou doubles et aux mesures à prendre en cas de pertes de dossiers,
- c) à l'inclusion d'opinion d'un tiers dans les dossiers particuliers, pour garantir la validité et la nécessité des renseignements contenus dans ces dossiers et l'accès de la personne concernée auxdits dossiers,
- d) à toute autre procédure nécessaire et bien connue en ce qui concerne les banques de données.

6. Que le Comité permanent (de la Chambre des Communes) de la justice et des questions juridiques soit doté d'un mandat législatif pour l'examen de toutes les politiques relatives à l'information privée.
7. Que le poste de Commissaire à la protection de la vie privée soit maintenu et élargi pour comprendre la résolution des plaintes en vertu de la législation relative à l'information privée.
8. Que le dernier recours en appel pour le refus de renseignements contenus dans des dossiers personnels soit les tribunaux et soit soustrait aux pouvoirs discrétionnaires ministériels. Que cet examen juridique soit rapide et peu coûteux par suite de la création d'une procédure sommaire qui permet aux tribunaux de faire respecter leurs décisions par des sanctions appropriées. Que ce droit d'appel soit rendu efficace par la fourniture gratuite des services d'un avocat.
9. Que les restrictions visant l'accès à leurs dossiers des personnes n'étant pas de citoyenneté canadienne ou n'ayant pas le statut d'immigrant reçu, soient examinées par le Comité permanent de la justice et des questions juridiques dans le cadre de son mandat relatif à la vie privée.
10. Que, vu les conflits nombreux de procédure, le Comité permanent se penche sur les politiques relatives aux dossiers visant les fonctionnaires fédéraux, notamment les dossiers du personnel et les dossiers des cotes de sécurité.
11. Que la fonction de protection de la sécurité en ce qui concerne les dossiers fédéraux de renseignements personnels soit transférée de la GRC à la Commission d'examen de l'information et contrôlée annuellement par le Bureau du vérificateur général.
12. Que tous les règlements, études, directives, procédures et principes fédéraux relatifs à l'information privée soient rendus publics et disponibles.
13. Que soit adopté un programme d'éducation et de participation publiques en matière d'information, comprenant la rédaction d'un manuel du citoyen relatif à l'information privée et la fourniture d'un soutien financier aux groupes d'intérêt public, pour encourager et aider les particuliers à examiner les dossiers qui les concernent.
14. Que les dispositions relatives à l'information privée soient applicables à tous les établissements et organismes fédéraux, ainsi qu'aux sociétés assujetties à une réglementation fédérale.
15. Que les provinces et les municipalités adoptent des lois et des règlements de même nature.
16. Que tous les règlements et lois touchant la vie privée des particuliers fassent l'objet d'une étude exhaustive du Comité permanent de la justice et des questions juridiques en vue d'un élargissement, et non d'une réduction, de la protection et des droits individuels.

## ANNEXE II—BIBLIOGRAPHIE

- L'Association du barreau canadien. Freedom of Information in Canada: Will the Doors Stay Shut? (par T.M. Rankin), Ottawa, 1700-130, rue Albert, 1977.
- Canadian Civil Liberties Association, Civil Liberties and Administration of Public Welfare. Toronto, mars 1970.
- Canadian Press, «Open Files Can be Closed to Canadians» Ottawa Citizen, le 27 septembre 1978, p. 27; «Rules Needed to Curb Abuses of SIN Cards», Globe & Mail, le 31 octobre 1978, p. 11 et «Four Ex-Mounties Hired to Check Citizen Complaints», Globe & Mail, le 9 novembre 1978, p. 11.
- Carruthers, J., «Drug Files Remain Locked Despite Human Rights Act» Globe & Mail, le 8 juin 1978, p. 9 et «Drug File Shroud to be Lifted», Ottawa Journal, juin 1978.
- Cheveldayoff, W., «Don't Think You'll be Able to See the Records on You, Critics of Bill Say» Globe & Mail, le 29 mars 1977, p. 9.
- Civil Liberties Association, Région de la Capitale nationale. Privacy and You, Ottawa 312-14, rue Metcalfe, 1979.
- Claridge, T. «OPP was Free to Read Any Confidential Files, OHIP Official Testifies» Globe & Mail, le 7 novembre 1978, p. 3.
- Commission on Federal Paperwork, Final Summary Report, Washington (D.C.) 20582, octobre 1977.
- Dewar E., «The True North Strong and Free», The Canadian (Weekend Magazine), les 16 et 23 septembre 1978.

## Gouvernement du Canada

Loi canadienne sur les droits de la personne C. 33, le 14 juillet 1977, Règlements (C.P. 1978-394), Exemptions énumérées dans la Gazette du Canada, Partie II et enregistrées comme Décrets du conseil, les 20 et 24 février et les 3 et 4 mai 1978).

Comité permanent des règlements et autres textes réglementaires Cinquième rapport. Juin 1978.

Ministère des Approvisionnements et Services. Répertoire des banques fédérales d'information. 1978.

Groupe d'étude sur l'ordinateur et la vie privée, L'Ordinateur et la vie privée, Ottawa, ministère des Approvisionnements et Services, 1972.

Conseil du trésor, Interim Guide on Information Bank Coordination, mars 1978, C.T. n° 74560 /C.T. (sera publié en 1979 par le ministère des Approvisionnements et Services).

Gouvernement d'Ontario Commission on Freedom of Information and Individual Privacy, Freedom of Information and Individual Privacy: A Selected Bibliography, Toronto, 180, rue Dundas Ouest, janvier 1978.

Gouvernement d'Ontario. Commission on Freedom of Information and Individual Privacy. Personal Records / Privacy Project. Toronto, 180, rue Dundas Ouest, à publier.

Halpern, M. & Hoffman, D. Freedom Versus National Security, New York, Chelsea House, 1977.

Hewat, P. Privacy Report. London, National Council for Civil Liberties, septembre 1977.

Hill, B. «Thousands ask Government for Their Personal Files», Ottawa Citizen, le 4 août 1978, p. 8.

La Ligue des Droits de l'Homme, Police et Liberté, Montréal, 3856, rue Saint Hubert, 1978.

Margoshes, D. «Sorry, They're Not Very Full», Calgary Herald, le 3 juin 1978, p. 1 et 2A.

Martin, L. «What Did Ottawa Know About the Dirty Tricks», Globe & Mail, 5 juin 1978, p. 25 et «A Series of Contradictions by the RCMP and Ministers», Globe & Mail, le 11 septembre 1978, p. 7.

Morissette, M., «Unable to Have Your File Opened? Be Patient», Ottawa Journal, le 19 septembre 1978, p. 3.

Mowshowitz, A. The Conquest of Will, Toronto, Addison Wesley, 1976.

Muller, N. A Comparative Study of Bill C-25 and U.S. Legislation: Relevant Statutory Provisions, (Pour la Bibliothèque du Parlement), avril 1977.

Peinker, V.R. Privacy and the Press. Washington: University of Washington Press, 1972.

Privacy Journal, C.P. 8844, Washington (D.C.) 20003.

Privacy Protection Study Commission Personal Privacy in on Information Society, Washington (D.C.) 20402, Government Printing Office, 1977.

Alliance de la Fonction publique du Canada. Security Clearance in the Public Service. Ottawa, 233 Gilmour Street, juin 1977.

Rubin, K. The Public's Right to Information Access in the Federal Government. (parrainé par l'ACCESS) Ottawa, 68, 2<sup>e</sup> avenue, 1977.

Sallot, J., «Even Babies Get SIN As A Clever Idea Grows and Grows», Globe and Mail, le 19 septembre 1978, p. 182, «How the Mounties Got a Direct Line to Your SIN File», Globe and Mail, le 20 septembre 1978, p. 5 et «One Phone Call Gives Welfare Officials Data You Thought Confidential», Globe & Mail, le 31 octobre 1978, p. 4.

Smith, R. E., Privacy: How to Protect What's Left of It, New York, Doubleday, 1979.

Trueman, M., «Most Trust Bureaucrats, Says Official as Few Ask for Files» Globe & Mail, le 29 mai 1978, p. 9 et «Cullen Sees Merit in Using Numbers for Identification», Globe & Mail, le 3 novembre 1978, p. 8.

U.S. House of Representatives Committee on Government Operations. A Citizen's Guide On How To Use The Freedom of Information Act And The Privacy Act In Requesting Government Documents. le 2 novembre 1977, Wash. (D.C.), U.S. Government Printing Office, Catalog No. X95.1H.R., p. 793.

Westin, A. Privacy and Freedom. Special Committee on Science and Law Association of the Bar of New York, New York, Atheneum, 1967.

Wilson, W. A., «Privacy Needs Constant Protection», Ottawa Journal, 1978.









Third class Troisième classe

K1A 0S7  
HULL

If undelivered, return COVER ONLY to  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Cœur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnements et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

*From The Canadian Federation of Civil Liberties and Human Rights Associations:*      *De La Fédération Canadienne des Associations des Droits de l'Homme:*

Ms. Marianne Roy, President;  
Mr. Ken Rubin, Consultant;  
Mr. Chuck Brabazon, Director.

Mad. Marianne Roy, présidente;  
M. Ken Rubin, consultant;  
M. Chuck Brabazon, directeur.

SENATE  
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 10

Thursday, February 22, 1979

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 10

Le jeudi 22 février 1979

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on

Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des

# Regulations and other Statutory Instruments

# Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires



Fourth Session of the  
Thirtieth Parliament, 1978-79

Quatrième session de la  
trentième législature, 1978-1979

STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY  
INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators:

Asselin	Godfrey
Forsey	Lafond

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Baker ( <i>Grenville-Carleton</i> )	Brewin
Baldwin	Daudlin
Béchard	Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÈGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Marshall	Yuzyk
Riley	

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

Holt (Mrs.)	Leblanc ( <i>Laurier</i> )
Joyal	McKinley
Lambert ( <i>Bellechasse</i> )	Robinson

(Quorum 7)

*Les cogreffiers du Comité*

Jacques Lahaie  
Denis Bouffard

*Joint Clerks of the Committee*

Published under authority of the Senate and the Speaker  
of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la  
Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

Available from Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services  
Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada Approvisionnements  
et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

**THURSDAY, FEBRUARY 22, 1979**  
**(11)**

**[Text]**

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:10 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, Mr. Gerald W. Baldwin, presiding.

**Members of the Committee present:**

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Lafond and Marshall.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Baker (Grenville-Carleton), Baldwin and Holt (Mrs.).

*In attendance:* Mr. G. C. Eglington and Miss Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, November 23, 1978, Issue No. 1.*)

The Committee considered

SOR/77-1076—Canada Pension Plan Regulations, amendment

SOR/78-167—Seal Protection Regulations, amendment

SOR/78-199—Destruction of Paid Cheques Regulations

SOR/78-215—British Preferential Tariff and Most Favoured-Nation Tariff Rules of Origin Regulations

SOR/78-422—Food and Drug Regulations, amendment

SOR/78-442—Prairie Farm Rehabilitation Administration Employees Regulations

SOR/78-554—Atlantic Fishing Registration and Licensing Regulations, amendment

SOR/78-643—R.C.M.P. Regulations, amendment

SI/78-121—Care Equipment Remission Order

SI/78-167—Morrison Remission Order

SI/78-154—D. & G. Roussy Remission Order

SOR/78-880—Laurentian Pilotage Authority Regulations, amendment

SOR/74-241—Atlantic Pilotage Regulations

SOR/77-395—Broadcasting License Fee Regulations

SOR/77-346, SOR/77-465, SOR/77-469, SOR/78-4, SOR/78-535, SOR/78-692—Foreign Ownership of Land (Temporary) Regulations

SI/75-85, SI/78-107—Judges Act (Removal Allowance) Order, and amendment

SOR/76-373—Prince Edward Island Potato Marketing Levies Order

**PROCÈS-VERBAL**

**LE JEUDI 22 FÉVRIER 1979**  
**(11)**

**[Traduction]**

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 10 sous la présidence de M. Gerald W. Baldwin (coprésident).

**Membres du Comité présents:**

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Lafond et Marshall.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Baker (Grenville-Carleton), Baldwin et Holt (M<sup>me</sup>).

*Aussi présents:* M. G. C. Eglington et M<sup>le</sup> Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires 1970-1971, 1972 c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 23 novembre 1978, Fascicule n° 1.*)

Le Comité étudie les

DORS/77-1076—Règlement sur le Régime de pensions du Canada—Modification

DORS/78-167—Règlement de protection des phoques—Modification

DORS/78-199—Règlement sur la destruction des chèques

DORS/78-215—Règlement sur l'origine des marchandises aux fins du Tarif de préférence britannique et du Tarif de la nation la plus favorisée

DORS/78-422—Règlements sur les aliments et drogues—Modification

DORS/78-442—Règlement régissant les employés de l'administration du rétablissement agricole des Prairies

DORS/78-554—Règlement sur l'immatriculation et les permis pour la pêche dans l'Atlantique—Modification

DORS/78-643—Règlement de la G.R.C.—Modification

TR/78-121—Décret de remise de douane (Care Equipment Manufacturing Co. Ltd.)

TR/78-167—Décret de remise de douane (Morrison & Co. Ltd.)

TR/78-154—Décret de remise de douane (D. et G. Roussy Industries Ltd.)

DORS/78-880—Règlement de l'Administration de pilotage des Laurentides—Modification

DORS/74-241—Règlement de l'Administration de pilotage de l'Atlantique

DORS/77-395—Règlement sur les droits de licence de radiodiffusion

DORS/77-346, DORS/77-465, DORS/77-469, DORS/78-4, DORS/78-535, DORS/78-692—Règlements (Temporaires) de Possession de Terres par Étrangers

TR/75-85, TR/78-107—Décret d'application de la Loi sur les juges (allocation de transfert)

DORS/76-373—Ordonnance sur les contributions de commercialisation des pommes de terre de l'Île-du-Prince-Édouard

SOR/72-219—National Battlefields Park By-law	DORS/72-219—Règlement du Parc des champs de bataille nationaux
SOR/75-472, SOR/78-174—Petroleum Administration Act Part I Regulations	DORS/75-472, DORS/78-174—Règlement de la Loi sur l'administration du pétrole (Partie I)—Modification
SOR/77-983—Unemployment Insurance Regulations, amendment	DORS/77-983—Règlement sur l'assurance-chômage—Modification
SOR/77-634—Atlantic Crab Fishery Regulations, amendment	DORS/77-634—Règlement de pêche du crabe de l'Atlantique—Modification
SOR/78-232—Employment Tax Credit Program Regulations	DORS/78-232—Règlement du programme de crédit d'impôt à l'emploi
SOR/78-691—Air Carrier Regulations, amendment	DORS/78-691—Règlement sur les transporteurs aériens—Modification
SI/78-57—Cruiser Remission Order	TR/78-57—Décret de remise sur les yachts de croisière
SOR/78-510—Canadian Turkey Marketing Quota Regulations, amendment	DORS/78-510—Règlement canadien sur le contingentement de la commercialisation du dindon—Modification
SOR/78-511—Prohibited Mail Regulations	DORS/78-511—Règlement sur les objets interdits—Modification
SOR/78-512—Third Class Mail Regulations, amendment	DORS/78-512—Règlement concernant les objets de la troisième classe—Modification
SOR/78-513—Employment Tax Credit Program Regulations, amendment	DORS/78-513—Règlement du programme de crédit d'impôt à l'emploi—Modification
SOR/78-515—Textile Labelling and Advertising Regulations, amendment	DORS/78-515—Règlement sur l'étiquetage et l'annonce des textiles—Modification
SOR/78-527—Petroleum Classes Designation Order	DORS/78-527—Ordonnance pour la désignation des catégories de pétrole
SOR/78-529—Ship Station Radio Regulations, amendment	DORS/78-529—Règlement sur les stations radio de navires—Modification
SOR/78-573—Vancouver Terminal Tariff By-law, amendment	DORS/78-573—Tarif des droits de terminal de Vancouver—Modification
SOR/78-582—Airport Vehicle Parking Fees Regulations, amendment	DORS/78-582—Règlement sur les redevances de stationnement des véhicules aux aéroports—Modification
SOR/78-583—Teleglobe Canada Regulations	DORS/78-583—Règlement sur Téléglobe Canada
SOR/78-599—Petroleum Import Cost Compensation Regulations, amendment	DORS/78-599—Règlement sur l'indemnité compensatrice du coût d'importation du pétrole—Modification
SOR/78-601—Tariff of Charges for Exported Oil Products Order, amendment	DORS/78-601—Décret du tarif des redevances sur les produits pétroliers exportés—Modification
SOR/78-609—White Pea Bean Stabilization 1977 Regulations	DORS/78-609—Règlement sur la stabilisation du prix des haricots ronds blancs (1977)
SOR/78-620—Electricity Meter Regulations, amendment	DORS/78-620—Règlements sur les compteurs d'électricité—Modification
SOR/78-621—Regulations Respecting Gas and Gas Meters, amendment	DORS/78-621—Règlements concernant le gaz et les compteurs à gaz—Modification
SOR/78-623—Weights and Measures Regulations, amendment	DORS/78-623—Règlement sur les poids et mesures—Modification
SOR/78-630—Campbell Avenue Fishermen's Wharf By-law, amendment	DORS/78-630—Règlement du quai des pêcheurs de l'avenue Campbell—Modification
SOR/78-631—False Creek Fishermen's Terminal By-law, amendment	DORS/78-631—Règlement du terminal des pêcheurs de False-Creek—Modification
SOR/78-654—National Parks General Regulations, amendment	DORS/78-654—Règlement général sur les parcs nationaux—Modification
SOR/78-694—The Revised General Orders of the Board of Transport Commissioners for Canada, 1965, amendment	DORS/78-694—Ordonnances générales révisées de la Commission des transports du Canada, 1965—Modification
SOR/78-709—National Employment Service Regulations, amendment	DORS/78-709—Règlement sur le Service national de placement—Modification

SOR/78-733—National Parks Game Regulations, amendment

SOR/78-736—Proclaiming Certain Indian Lands Exempt from Portions of the Act

SOR/78-785—Supplementary Death Benefit Regulations, amendment

SOR/78-823—Immigration Exemption Regulations No. 3, 1978

SOR/78-842—Shipbuilding Temporary Assistance Program Regulations, amendment

SOR/78-917—Great Lakes Sewage Pollution Prevention Regulations, amendment

SI/78-124—Television Set Remission Order, amendment

SI/78-126—Articles for Special Use Regulations, amendment

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:40 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

DORS/78-733—Règlements concernant le gibier dans les parcs nationaux—Modification

DORS/78-736—Certaines terres des Indiens proclamées soustraites à des parties de la Loi

DORS/78-785—Règlement sur les prestations supplémentaires de décès—Modification

DORS/78-823—Règlement de dispense Immigration, n° 3, 1978

DORS/78-842—Règlement sur le programme temporaire d'aide à la construction de navires—Modification

DORS/78-917—Règlement sur la prévention de la pollution des Grands lacs par les eaux d'égout—Modification

TR/78-124—Décret de remise de douane (appareils de télévision)—Modification

TR/78-126—Règlement sur les articles pour usage spécial—Modification

Les conseillers du Comité répondent aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par les conseillers du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*

Jacques Lahaie

*Joint Clerk of the Committee*

**EVIDENCE***(Recorded by Electronic Apparatus)*

Thursday, February 22, 1979

• 1114

[Text]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mrs. Holt and distinguished Senators, I see we have a quorum for hearing evidence. If we get a quorum for doing business, there are two pressing items. One is a motion which would deal with the question of salary situation if an election comes up, as it will, or course, during this summer. The period of—the engagement runs out during that time, so we will have to have a new motion extending the terms of the contracts for the period. The other motion will be in connection with the arrangement that was made for Counsel to go to Vancouver in connection with the work he did there on the disbursement. So if we get a quorum, I will bring that up.

In the meantime, the only other thing before we start business is to say that, some of you may not know, we did get through the House of Commons a motion concurring in the Committee's report, which of course means that our next step is to arrange for the trip to Washington. Now, the terms of our motion are exceedingly wide and there is no question that in the time remaining between now and when Parliament is dissolved we will not be able to complete everything we would like to complete. But we should make a visible start on it and make some recommendations to bring in a report which will deal with some of the most serious difficulties we have to face, such as some of the interpretations in the Statutory Instruments Act, some better means of permitting people in either House to challenge by way of disallowance or otherwise Orders in Council, the early initial opportunity to examine at the committee stage clauses granting powers, and so on; and then hopefully to include in any report a request that in the next parliament, at the soonest possible moment, the Committee be reconstituted—the Committee will be constituted but that the special terms of reference be given back to us so that this Committee composed, as it will be no doubt, of the same members of the one House as to the other House—that is in the hands of our masters, the electorate—but that that committee will then resume and try and complete what I think would be a very important, very useful task. So, I am going to suggest that maybe at the next meeting on Thursday—I hope we will get a quorum then—that we will meet and by that time maybe we will be able to outline the plan for the Washington trip and who we will be meeting there and what will be done so that people can make preparation for it.

• 1115

Mrs. Holt.

**Mrs. Holt:** May I ask a question? I did not realize that our counsel was going to Vancouver and I wonder if it would be within our terms of reference, since we are not going to be sitting at that time and he may have more free time, for him to see business people as to how the shoe quota has caused terrible injustice and hardship on the small business community. I could give him names and it would be a very interesting report that we could have. He can see my files alone.

**TÉMOIGNAGES***(Enregistrement électronique)*

Le jeudi 22 février 1979

[Translation]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Madame Holt, messieurs les sénateurs, le quorum est atteint pour que nous puissions entendre les témoignages, mais nous ne sommes pas encore assez nombreux pour régler deux questions urgentes. Tout d'abord, il y a une motion portant sur la question des salaires en cas d'élections, lesquelles auront lieu, bien entendu, cet été. Les contrats d'engagement arrivent à échéance à ce moment-là, de sorte qu'il nous faut une nouvelle motion pour les proroger. L'autre motion est liée aux dispositions qui ont été prises pour que notre conseiller juridique se rende à Vancouver. Je reviendrai lorsque nous aurons le quorum.

Dans l'intervalle, je voudrais vous parler d'une dernière chose avant de commencer. Certains d'entre vous ignorent peut-être qu'on a présenté à la Chambre des communes une motion approuvant le rapport du Comité, ce qui signifie qu'il faut maintenant organiser le voyage à Washington. Il se trouve que les termes de notre motion sont excessivement vastes et il est évident que nous n'aurons pas suffisamment de temps jusqu'à la dissolution du Parlement pour mener à bien tous les travaux que nous avions envisagés. Néanmoins, il faut démarer et rédiger un rapport faisant état des difficultés les plus graves que nous avons rencontrées, notamment l'interprétation de la Loi sur les textes réglementaires, et recommandant, entre autres, la possibilité de contester les décrets du conseil dans l'une ou l'autre des deux Chambres et d'examiner tout au début, au niveau du comité, les articles octroyant des pouvoirs. Et puis, il faudrait demander qu'à la prochaine session parlementaire, le Comité soit reconstitué le plus rapidement possible et qu'il retrouve son mandat. Il sera sans aucun doute composé des mêmes membres de la Chambre et du Sénat, du moins si l'électorat le veut ainsi, et il pourra reprendre pour la mener à bien une tâche que j'estime très utile et très importante. Je propose donc qu'à la réunion de jeudi prochain, où j'espère que nous aurons le quorum, nous organisions le voyage à Washington et que nous décidions ce que nous allons faire et qui nous allons rencontrer.

Madame Holt.

**Mme Holt:** Puis-je poser une question? Je n'avais pas saisi que notre conseiller juridique allait se rendre à Vancouver; comme nous ne siégerons pas à ce moment-là, il aura sans doute davantage de temps libre, et je me demande si ce serait conforme à notre mandat qu'il rencontre des chefs d'entreprises, afin de se rendre compte de l'injustice et des difficultés qui ont pesé sur les petites entreprises en raison du contingentement des importations de chaussures. Je pourrais lui fournir

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I think, Mrs. Holt, he has already been there. I was going to suggest that I have talked, for example, to people in the Canadian Manufacturers and the Chamber of Commerce and to other people, I think we will have to invite some representations, and I think yours is a case in point. It was outside our terms of reference, of course. We could not deal with it in the sense that we could bring a motion into the House and demand something be done. But that is one of the things where we feel there should be changes to permit this to be done. And people like that are ones who, from actual examples, could make representations to the Committee, through you, in the form of a brief or otherwise, so that we will have a pretty good cross-section of opinion from those people who have been affected by the regulatory process or by the inability of themselves to the members of Parliament or otherwise to review, to have a good review of some of these regulations and I think that would be an ideal place where they could make representations directly or through you.

**Mrs. Holt:** I actually have evidence of a lawyer, a legal investigation and the contract drawn up legally for sale of a quota. I will turn it over to Mr. Eglinton. I know it is outside, probably, the scope of our terms of reference, but the end result of what we are doing here is the community, the citizen, the business person, and I think there is so much evidence that it would be most useful to bring some of these people before us as witnesses, if we cannot do an investigation out in the field.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mrs. Holt, I think we can. I think the terms of reference which the House of Commons has now charged us with, and which I hope the Senate will, is adequate, comprehensive parliamentary review of the whole regulatory process, and parliamentary review I think wide enough to cover exactly that kind of thing. And it was drafted in those terms and I do not think there is any doubt that the terms of reference will permit us to do that. And that is totally what we will be doing, at least in a limited way, before the House dissolves, but certainly after the House dissolves the next committee should take up at that point and continue.

**Mrs. Holt:** Thank you. I am sorry to take time of the Committee.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** That is fine.

Maybe we might deal with the material which we have before us. The first one is SOR/77-1076, Canada Pension Plan Regulations amendment. This has not been before the Committee and I think the commentary should be printed.

[Traduction]

des noms et nous aurions ainsi un rapport très intéressant. Il peut d'ailleurs consulter mes dossiers.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je crois, madame Holt, qu'il y est déjà allé. J'allais signaler que j'ai rencontré, entre autres, des représentants de l'Association des manufacturiers canadiens, ainsi que de la Chambre de commerce; il va falloir que nous invitons certaines délégations, et vous avez parfaitement raison de soulever la question. Bien sûr, cela dépassait le cadre de nos attributions. Nous ne pouvions pas présenter de motion à la Chambre pour exiger que des mesures soient prises. Néanmoins, c'est une des choses qu'il faudrait changer pour que cela devienne possible. A partir de cas concrets, ces gens-là pourraient faire des démarches auprès du Comité par votre intermédiaire ou en nous adressant un mémoire, de manière à ce que nous ayons une bonne idée de ce que pensent les gens qui ont été touchés par le processus de réglementation ou qui n'ont pas pu examiner en détail certains des règlements; ce serait l'endroit le mieux indiqué pour faire des démarches, soit directement soit par votre intermédiaire.

**Mme Holt:** Je connais par exemple l'existence d'un contrat légalement établi pour la vente d'un quota. Je vais céder la parole à M. Eglinton. Je sais que cela dépasse sans doute le cadre de nos attributions, mais en fin de compte, notre travail concerne la collectivité, le citoyen ou le commerçant. Les faits sont si nombreux que l'utilité de convoquer certains de ces gens-là me paraît évidente, à défaut de pouvoir enquêter sur place.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je crois que c'est possible, madame Holt. Le mandat que nous a confié la Chambre des communes et que nous confierai, j'espère, le Sénat, est suffisant et couvre l'étude du processus de réglementation dans son ensemble; je crois donc qu'il est suffisamment vaste pour englober précisément ce type de situation. Il a été rédigé en ce sens et, incontestablement, il nous y autorise. C'est exactement ce que nous allons faire, du moins pendant un certain temps, avant que le Parlement ne soit dissout, et le comité qui prendra la relève devrait poursuivre ce travail.

**Mme Holt:** Merci. Je suis désolée d'empiéter sur le temps du Comité.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Cela ne fait rien.

Nous pourrions maintenant passer aux documents que nous avons sous les yeux. Il s'agit tout d'abord du DORS/77-1076, Règlement sur le Régime de pensions du Canada, modification. Nous n'en avons pas encore discuté, et je pense qu'il faudrait imprimer le commentaire.

## [Text]

SOR/77-1076

CANADIAN PENSION PLAN REGULATIONS,  
Amendment

Canada Pension Plan

P.C. 1977-3379

August 1, 1978

1. The enabling powers are attached. Attention is drawn especially to Section 53.2(9) and paragraphs (b) and (d) of Section 91.

## 2. Section 507(1)

This provision is referable to Sec. 91(1)(d) of the Act which says in part "... where it is established in such manner and by such evidence as may be prescribed ...". Section 507(1) prescribes no manner and no evidence but simply makes the establishment of a person or beneficiary being by reason of infirmity, illness, insanity or other causes incapable of managing his own affairs depend upon the satisfaction of the Director and upon such evidence (if any) as may require in addition or as an alternative to that presented to him. Whether or not some person is authorized by law to manage the infirm person's affairs is not a matter the ascertainment of which should depend upon the Director's satisfaction.

## 3. Section 508(3)

The French version uses the words "signifiant un avis" which is the legal expression for "serving a notice". This is a more onerous requirement than "sending a notice".

## 4. Section 508.1(1)—French version

The last line should read "ou à ses ayants droit".

## 5. Section 514.2(h)

"and reasons therefor"

This information is distinctly personal. While requiring it will be intra vires Section 53.2(9) if it is relevant to the division of inadjustable pensionable earnings, the Committee may wish to find out whether it is relevant or not.

## 6. Section 517.2(1)

It would seem sufficient sanction to withhold benefit until the evidence has been furnished. The recalcitrant beneficiary will then be in the same position as one who complied with the Director's initial request.

## 7. Section 526

This provision gives the Director the power to determine by his opinion who is equitably entitled thereto. This is objectionable even if "equitably" is used in its strict meaning as relating to the rules of a court of equitable jurisdiction. It does not amount to an exercise of the power in Section 72(2) of the Act (which, if relied to should be recited).

## [Translation]

DORS/77-1076

## RÈGLEMENT SUR LE RÉGIME DE PENSIONS DU CANADA—Modification

Régime de pensions du Canada

C.P. 1977-3379

Le 1<sup>er</sup> août 1978

1. Vous trouverez ci-joint les pouvoirs habilitants. Nous attirons votre attention sur le paragraphe 53.2(9) et les alinéas b) et d) de l'article 91.

## 2. Paragraphe 507(1)

Cette disposition se rapporte à l'alinéa 91(1)d) de la loi, qui stipule en partie ce qui suit: "... lorsqu'il est établi, de la manière et par les preuves prescrites ...". Le paragraphe 507(1) ne précise aucune façon de procéder, il n'exige aucune preuve, mais stipule simplement qu'il appartient au Directeur de décider, compte tenu des preuves (s'il y a lieu) qu'il peut exiger ou qu'on peut lui présenter en plus, quelle personne ou quel bénéficiaire est incapable de gérer ses propres affaires par suite d'invalideité, de maladie, d'aliénation mentale ou de toute autre cause. On ne devrait pas laisser à la discrétion du Directeur de déterminer si une personne est ou non autorisée légalement à gérer les affaires de la personne infirme.

## 3. Paragraphe 508(3)

Dans la version française, on utilise l'expression «signifiant un avis», ce qui est l'équivalent légitime de «*serving a notice*». L'expression «*sending a notice*» employée dans la version anglaise établit une exigence moins rigoureuse.

## 4. Paragraphe 508.1(1)—Version française

On devrait lire à la dernière ligne «ou à ses ayants droit».

## 5. Paragraphe 514.2(h)

"et les raisons"

Ces renseignements sont strictement personnels. Même si cette exigence est autorisée par le paragraphe 53.2(9), en autant qu'elle s'applique à la division des gains non ajustés ouvrant droit à pension, le Comité voudra peut-être vérifier la pertinence de cette exigence.

## 6. Paragraphe 517.2(1)

Il semble que le fait de retenir les prestations jusqu'à ce que la preuve ait été fournie soit une sanction suffisante. Le bénéficiaire contrevenant sera alors dans le même cas qu'une personne qui a satisfait à la demande initiale du Directeur.

## 7. Article 526

Cette disposition donne au Directeur le pouvoir discrétionnaire de déterminer qui est fondé à recevoir des prestations. Voilà qui peut susciter des objections, même si l'on emploie «fondé» au sens strict du terme, c'est-à-dire conformément aux règles d'un tribunal de juridiction équitable (court of equity). Cela ne revient pas à exercer les pouvoirs dévolus au paragra-

## [Texte]

"(2) Where payment of a death benefit is approved, the amount thereof shall be paid to the estate of the contributor in a lump sum or, if less than such amount as may be prescribed, to such person or persons and in such manner as may be prescribed".

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Is there any comment by members of the Committee? If not, I will ask counsel to comment on it.

Mr. Eglinton.

**Mr. Eglinton:** Thank you, Mr. Chairman.

The point number two is criticism of Section 507(1) and it is a combination of saying it is prescribed and the use of the satisfied or subjective tests that are so familiar in the regulations, and the other aspect of this one is that the matter on which the director is supposed to be satisfied will be a matter of law under the law of the respective provinces, and dissatisfaction should not enter into it.

• 1120

Points 3 and 4 are points relating to the equivalency of the two texts. Point 5 concerns Section 514.2(h). There is just a query as to whether or not that added piece of information, the reasons that the spouses did not live together, is really something of an unwarranted intrusion into the private affairs of people. Now there is no doubt that requiring that information will be *intra vires* if it is relevant to the division of unadjustable pensionable earnings, but it is a little difficult to see how it could be.

Section 517.21, which is point No. 6: the sanction which is being imposed there seems to be unnecessarily harsh. If the beneficiary who is not doing the right thing has his benefit withheld until he gives the information, he would then be in the same position as any other beneficiary under investigation. It seems unnecessarily severe to go on and say that he will not get any benefit until the matter is disposed of. And point 7 dealing with Section 526 is again the opinion of the director. The subjective test comes in, and the test itself is very vague as to what is the meaning of "equitably entitled thereto". These points could be taken up with the pension plan.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes. I think particularly the points dealing with 514.2(h) and the test of the director to satisfy himself before he withholds benefits seem to be needing some substantial inquiry. Is it agreed that the counsel take these up with the department and ask for their views and why?

Next one, SOR/78-167, Seal Protection Regulations, not before the Committee. To be printed is a letter dated August 17 from Miss Mayrand to Mr. Crouter of the Department of Environment and Fisheries, and a letter back from Mr. Crouter to our counsel dated September 12, 1978.

## [Traduction]

phe 72(2) de la Loi (qu'il conviendrait, si l'on s'y réfère, de citer):

(2) Lorsque le paiement d'une prestation de décès est approuvé, le montant doit en être payé à la succession du cotisant en une somme unique ou, si ce montant est inférieur à ce qui peut être prescrit, il doit être payé à la ou aux personnes et de la manière qui peuvent être prescrites.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Avez-vous des remarques? Sinon, je vais demander au conseiller juridique de nous donner des précisions.

Monsieur Eglinton.

**Mr. Eglinton:** Merci, monsieur le président.

Le point numéro 2 critique le paragraphe 507(1), qui parle de preuves prescrites, ainsi que de critères subjectifs qu'on rencontre si souvent dans les règlements; par ailleurs, le directeur doit être sûr que tout est conforme à la loi des provinces respectives.

Les points 3 et 4 portent sur l'équivalence des deux textes. Le point 5 concerne le paragraphe 514.2(h). On se demande simplement si ces renseignements supplémentaires, c'est-à-dire les raisons pour lesquelles les conjoints ne vivaient pas ensemble, constituent une ingérence dans l'*&a* vie privée des gens. Il est incontestable que l'exigence de ce renseignement serait *intra vires* si, en cas de litige, il fallait diviser les gains donnant droit à la pension, mais on voit mal comment cela pourrait se produire.

Le point numéro 6 concerne le paragraphe 517.2(1), c'est-à-dire le caractère exagéré de la sanction. Si l'on suspend le versement des prestations jusqu'à ce que l'intéressé fournit les renseignements voulus, celui-ci est dans la même position que n'importe quel autre bénéficiaire faisant l'objet d'une enquête. Cette sanction me paraît exagérée. Le point 7, qui se rattache au paragraphe 526, porte encore une fois sur l'opinion du directeur. Le critère subjectif intervient encore et il est très vague quant à la signification de l'expression: «fondé à recevoir des prestations». Ces points pourraient être repris avec les responsables du régime de pensions.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui. En particulier les points se rattachant au paragraphe 514.2(h), et du critère selon lequel le directeur doit faire une vérification avant de suspendre les bénéfices, méritent une étude approfondie. Êtes-vous d'accord pour que le conseiller juridique soumette cela au ministère en lui demandant son opinion et ses raisons?

Règlement suivant: DORS/78-167, Règlement de protection des phoques, modification; le Comité n'en a pas discuté. Il faut imprimer une lettre en date du 17 août, adressée par Mlle Mayrand à M. Crouter, du ministère des Pêches et de l'Environnement, ainsi que la réponse de M. Crouter à notre conseiller juridique, en date du 12 septembre 1978.

[Text]

August 17, 1978

R. A. Crouter, Esq.,

Director-General,  
Fishing Services Directorate,  
Fisheries and Marine Service,  
Department of the Environment  
and Fisheries,  
580 Booth Street,  
Ottawa.

Re: SOR/78-167, Seal Protection Regulations, amendment

Dear Mr. Crouter:

I would like to point out what seems to be a discrepancy between the two versions of the new subsection 11(5) as made by subsection 2(2) of the amending schedule. While the English text refers to "a person who is a resident . . ." the French text talks of a "person who usually resides . . .". I would appreciate knowing if you consider this difference to be substantial.

Yours sincerely,

L. Mayrand

September 12, 1978

Ms. L. Mayrand,

Counsel,  
Standing Joint Committee on Regulations  
and Other Statutory Instruments,  
c/o The Senate,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A4

Re: SOR/78-167, Seal Protection Regulations, amendment

Dear Ms. Mayrand:

This will refer to your letter of August 17, 1978 re an apparent discrepancy between the English and French Texts of the subject amendment.

The difference here is not considered to be substantial for the following reasons:

1. The subsection is permissive in that it permits residents to harvest seals in that part of Labrador at any time. These areas are extremely isolated even in the summer months and in most areas, residents are mainly natives who take seals for subsistence purposes only.

2. There are no French speaking residents in the area, languages being English, and in the most northern areas, an Eastern Arctic dialect of the Eskimo language.

3. There is practically no interchange of persons either into or out of the area.

[Translation]

Le 17 août 1978

Monsieur R. A. Crouter

Directeur général  
Direction générale des services  
des pêches  
Service des pêches et de la mer  
Ministère des Pêches et de l'Environnement  
580, rue Booth  
Ottawa

Objet: DORS/78-167, Règlement de protection des phoques—Modification

Monsieur,

J'aimerais attirer votre attention sur ce qui semble être une contradiction entre les deux versions du nouveau paragraphe 11(5) établi conformément au paragraphe 2(2) de l'annexe modificatrice. Alors que la version anglaise parle de «person who is a resident . . .», on retrouve dans la version française l'expression «une personne résidant habituellement . . .» J'aime-rais savoir si vous considérez que cette divergence est importante.

Veuillez agréer, Monsieur Crouter, l'expression de mes salutations distinguées.

L. Mayrand

Le 12 septembre 1978

Madame L. Mayrand

Conseiller  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires  
Le Sénat du Canada  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Objet: DORS/78-167, Règlement de protection des phoques—Modification

Madame,

La présente fait suite à votre lettre du 17 août 1978 concernant une divergence apparente entre les versions anglaise et française de la modification susmentionnée.

Nous considérons que cette divergence n'est pas importante pour les raisons suivantes:

1. Ce paragraphe est facultatif en ce sens qu'il autorise les résidents à abattre des phoques dans cette partie du Labrador en tout temps. Ces régions sont extrêmement isolées, même pendant les mois d'été, et dans la plupart d'entre elles, les résidents sont surtout des autochtones qui chassent le phoque uniquement pour assurer leur subsistance.

2. Il n'y a pas de résidents francophones dans cette région et ceux qui y vivent parlent anglais et, dans la plupart des régions nordiques, un dialecte de la langue esquimaude caractéristique de l'Est de l'Arctique.

3. Le nombre de personnes qui se rendent dans cette région ou qui la quittent est pratiquement nul.

## [Texte]

4. We would not wish to prohibit anyone who is resident for even a limited time from taking seals for food.

While we could have this corrected in a future amendment, we do not see where it would serve any practical purpose.

Yours sincerely,

R. A. Crouter,  
A/Director General,  
Fishing Services Directorate.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** There seems to be a question of a discrepancy. Have you any comment to make on that?

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, it would seem from Mr. Crouter's letter . . . Of course, the matter is probably not very significant, but his letter would seem to indicate that neither the French nor the English text represents the meaning that the department wants. I think the appropriate meaning would be gained if the provision were to read "a person resident in that part of Labrador", which would do away with niceties as to who was a resident. Since he says that they would not wish to prohibit anyone who is resident for even a limited time from taking seals for food, the wording "a person resident" would seem to be the appropriate one.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** That has been taken up.

Yes, Senator Marshall.

**Senator Marshall:** So what does this mean now? I see in the French text "a person who usually resides". Anybody can move into the area beforehand and take seals.

**Miss Mayrand:** But reside is wider than that. I mean, you cannot just go in and take seals and go out.

**Senator Marshall:** But you can in the fisheries in Newfoundland at the fishing season. Newfoundland residents move from their original home. They move to the area where the fish are and they stay there.

**Miss Mayrand:** But this letter seems to indicate they want to cover this.

**Senator Marshall:** I see.

**Miss Mayrand:** The point was simply that the French did not say exactly the same thing as the English, because being a resident in law covers a wider field.

**Senator Marshall:** So in other words, you are saying this will be clarified by changing the wording?

**Miss Mayrand:** It would be. And in both languages it should be clarified.

**Mrs. Holt:** But usually a resident would mean they could come and go. They could come from British Columbia, could they not? Usually "resident" is subjective, is it not?

## [Traduction]

4. Nous ne voudrions pas interdire à quiconque est résident, même pour une période limitée, d'abattre des phoques pour se nourrir.

Bien que nous puissions apporter une correction par voie de modification, nous n'en voyons pas l'utilité.

Veuillez agréer, Madame Mayrand, l'expression de mes salutations distinguées.

R. A. Crouter  
Directeur général adjoint  
Direction générale des  
Services des pêches

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il semble être ici question d'une divergence. Avez-vous des remarques là-dessus?

**M. Eglington:** A en juger par la lettre de M. Crouter, le problème n'est pas très grave. Mais il semblerait que ni la version française ni la version anglaise ne répondent à la signification souhaitée par le ministère. Je crois qu'on y parviendrait en disant: «Un résident de cette région du Labrador», ce qui éviterait les finasseries de la définition. Dans la mesure où ils ne veulent pas empêcher quelqu'un qui réside dans la région, ne serait-ce que pendant une période limitée, de chasser le phoque pour se nourrir, l'expression «résident» semble appropriée.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Ce problème est résolu.

Oui, sénateur Marshall

**Le sénateur Marshall:** Qu'est-ce que cela veut dire maintenant? Dans le texte français, je vois: «Une personne résidant habituellement»; n'importe qui peut venir au préalable dans la région et chasser le phoque.

**Mme Mayrand:** Oui, mais le mot résider a une acceptation plus large que cela. Il écarte la possibilité de venir simplement pour chasser des phoques et de s'en aller ensuite.

**Le sénateur Marshall:** Oui, mais c'est possible à Terre-Neuve pendant la saison de la pêche. Les résidents de Terre-Neuve quittent leur domicile. Ils vont là où se trouve le poisson, et ils y restent.

**Mme Mayrand:** La lettre indique qu'on voudrait couvrir cela.

**Le sénateur Marshall:** Je vois.

**Mme Mayrand:** Le problème est simplement que la version française ne disait pas exactement la même chose que la version anglaise, car, en droit, le terme «résident» a une acceptation plus large.

**Le sénateur Marshall:** Autrement dit, le problème sera résolu en modifiant le texte?

**Mme Mayrand:** Oui, et il faudrait que ce soit précisé dans les deux langues.

**Mme Holt:** D'ordinaire, un résident, c'est quelqu'un qui peut aller et venir. Il peut s'agir de résidents de la Colombie-Britannique, n'est-ce pas? Habituellement, «résidence», c'est subjectif, n'est-ce pas?

[Text]

**Mr. Eglington:** "A resident" of an area requires that a person has certain fixed connections with the area. He may not be actually living there at the moment but he would be a resident.

• 1125

**Senator Marshall:** We do not have too many from British Columbia.

**Mrs. Holt:** That is right.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Senator Lafond.

**Mrs. Holt:** I think it usually opens the door to go and work there.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Senator Lafond.

**Senator Lafond:** I am not all all happy with Mr. Crouter's letter. I think the reasons outlined on the first page of it are completely unacceptable even though they may have no practical application. The paragraph on the second page which states:

While we could have this corrected . . .

I think the Committee should say that in its view he should have this corrected.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** What may be practical purpose in Mr. Crouter's viewpoint may be something different from the viewpoint of the public whom we serve.

**Senator Lafond:** From the viewpoint of the practice of existing regulations, the way they are drafted and the way they are presented.

**Mrs. Holt:** It is a very funny letter, actually. In part 2 he says:

. . . no French-speaking residents . . .

In other words, if somebody comes in and speaks French they are sort of eliminated from the whole situation.

**Miss Mayrand:** It does not comply at all with the Office Languages Act in that sense.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** All right. The counsel will take that up and report back.

SOR/78-199—*Destruction of Paid Cheques Regulations—Financial Administration Act*

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Not previously before the Committee. Do we want to print the commentary by counsel? Do we want to enlarge on that in any way? Do any members of the Committee want to discuss it? If not, I will ask Mr. Eglington, our counsel, to deal with it.

**Mr. Eglington:** I do not think, Mr. Chairman, that it is a very significant point. The only practical reservation that I could think of is expressed in the second paragraph of the comment. Ideally, of course, subjective tests ought not to appear.

[Translation]

**M. Eglington:** Être «résident» d'une région, cela veut dire avoir des liens stables avec cette région. On n'est pas forcé d'y habiter constamment.

• 1125

**Le sénateur Marshall:** Il n'y en a pas beaucoup de la Colombie-Britannique.

**Mme Holt:** C'est exact.

**Le coprésident (M. Baldwin):** La parole est au sénateur Lafond.

**Mme Holt:** Je pense que d'ordinaire, cela facilite le fait d'aller travailler là-bas.

**Le coprésident (M. Baldwin):** La parole est au sénateur Lafond.

**Le sénateur Lafond:** Je ne suis absolument pas satisfait de la lettre de M. Crouter. Les raisons qu'il donne en première page sont totalement inacceptables, quand bien même elles n'auraient pas d'application pratique. Le dernier paragraphe de la première page déclare:

Bien que nous puissions apporter une correction . . .

Le Comité devrait signaler que, à son avis, des corrections devraient être apportées.

**Le coprésident (M. Baldwin):** M. Crouter n'a peut-être pas le même avis que le public que nous servons à propos des objectifs pratiques.

**Le sénateur Lafond:** En ce qui concerne les règlements actuellement en vigueur, il y a la façon dont ils sont rédigés et la façon dont ils sont présentés.

**Mme Holt:** En fait, voilà une lettre très amusante; au point 2, il déclare:

Il n'y a pas de résidents francophones . . .

Autrement dit, les francophones qui y viennent sont en quelque sorte éliminés de toute cette affaire.

**Mlle Mayrand:** A cet égard, il y a infraction à la Loi sur les langues officielles.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Très bien. Le conseiller juridique s'occupera de cette affaire et il nous fera rapport.

DORS/78-199, Règlement sur la destruction des chéques—Loi sur l'administration financière.

**Le coprésident (M. Baldwin):** C'est la première fois que le Comité est saisi du présent règlement. Voulez-vous que nous fassions imprimer les commentaires du conseiller juridique? Veut-on approfondir cette question? Combien de membres du Comité veulent en discuter? Si personne ne veut intervenir, je demanderai à notre conseiller juridique, M. Eglington, de prendre la parole.

**M. Eglington:** Monsieur le président, je ne pense pas qu'il s'agisse là d'une question très importante. La seule réserve que j'aurais à exprimer figure au deuxième paragraphe des commentaires ci-joints. Bien sûr, dans une situation idéale, il ne devrait pas être question de subjectivité.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** No, probably a letter seeking reasons and asking for their views on it. Is that acceptable to the Committee?

SOR/78-199

### DESTRUCTION OF PAID CHEQUES REGULATIONS

Financial Administration Act

T. B. 755009

June 16, 1978

Section 5 begins in the subjective form, but ends in the objective. To be consistent the fact that a cheque or other document is no longer required for the stated purpose should be governed by the Minister's opinion.

The only disadvantage in the subjective formulation that can be seen arises in a situation in which an outside party (and not the Crown) needs an old cheque or other instrument as evidence. The contained existence of the evidence, assuming that it would be made available under Section 41 of the Federal Court Act, is then subject to the Minister's opinion.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** SOR/78-215—British Preferential Tariff and Most-Favoured-Nation Tariff Rules of Origin Regulations.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Not before the Committee before. The commentary to be printed.

### BRITISH PREFERENTIAL TARIFF AND MOST-FAVoured-NATION TARIFF RULES OF ORIGIN REGULATIONS

Customs Tariff

P.C. 1978-616

July 29, 1978

#### Explanatory Note

The enabling power is Section 3(8) of the Customs Tariff which reads:

“(8) The Governor in Council may make such regulations as are deemed necessary for carrying out the provisions of the several tariffs mentioned in this section”.

The portions of Section 3 relevant to these Regulations are subsections (6) and (7):

“(6) Goods for which entry is claimed under the Most-Favoured-Nation Tariff must be *bona fide* the growth, produce or manufacture of a country that has been admitted to the benefits of the Most-Favoured-Nation Tariff and a substantial portion of each manufactured article must have been produced by the industry of such country”.

“(7) Every manufactured article to be admitted under the British Preferential Tariff be *bona fide* the manufacture of a British country entitled to the benefits of the British Preferential Tariff, and a substantial portion of the value

## [Traduction]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Non, peut-être une lettre pour obtenir les raisons et pour leur demander leurs avis à ce propos. Le Comité est-il d'accord?

DORS/78-199

### RÈGLEMENT SUR LA DESTRUCTION DES CHÈQUES

Loi sur l'administration financière

C.T. 755009

Le 16 juin 1978

L'article 5 débute sur un ton subjectif, mais se termine sous un ton objectif. Pour être logique, il faudrait que le ministre décide quand un chèque ou autre document n'est plus nécessaire pour l'usage mentionné.

Le seul désavantage de la formule subjective réside en ce qu'un tiers (et non la Couronne) peut éventuellement avoir besoin d'un ancien chèque ou d'un autre effet comme preuve. La maintien de l'existence de la preuve, en supposant qu'elle doive être produite aux termes de l'article 41 de la Loi sur la cour fédérale, est donc assujetti à l'avis du ministre.

**Le coprésident (M. Baldwin):** DORS/78-215, Règlement sur l'origine des marchandises aux fins du tarif de préférence britannique et du tarif de la nation la plus favorisée.

**Le coprésident (M. Baldwin):** C'est la première fois que le Comité est saisi du présent règlement. Le commentaire devra être imprimé.

### RÈGLEMENT SUR L'ORIGINE DES MARCHANDISES AUX FINS DU TARIF DE PRÉFÉRENCE BRITANNIQUE ET DU TARIF DE LA NATION LA PLUS FAVORISÉE

Tarif des douanes

C.P. 1978-616

Le 29 juillet 1978

#### Note explicative

La disposition habilitante est le paragraphe 3(8) du Tarif des douanes qui stipule:

“(8) Le gouverneur en conseil peut établir les règlements jugés nécessaires à l'application des différents tarifs mentionnés au présent article».

Les paragraphes (6) et (7) de l'article 3, qui se rattachent à ce règlement stipulent ce qui suit:

(6) Les marchandises dont on réclame l'admission sous le régime du Tarif de la nation la plus favorisée doivent être authentiquement cultivées, produites ou fabriquées par un pays admis aux avantages du Tarif de la nation la plus favorisée, et l'industrie de ce pays doit avoir produit une partie importante de la valeur de chaque article fabriqué.

(7) Tout article fabriqué pour être admis en vertu du Tarif de préférence britannique doit être authentiquement le produit de fabrication d'un pays britannique admis aux avantages du Tarif de préférence britannique, et l'indus-

## [Text]

of the manufactured article must have been produced by industry in one or more of such countries".

The Deputy Minister (Customs & Excise) has advised that Sections 2(1) and (3) of the Regulations are exhaustive and goods will not be regarded as the growth produce or manufacture of a British or of a most favoured nation country unless deemed to be so under those sections. Consequently, the word "if" in the two subsections is construed to mean "if and only if". In the absence of this explanation it might have been possible to think that even if not satisfying the test in Section 2(1) a particular batch of goods might still be "bona fide" the growth produce or manufacture of a British country. (Similarly in the case of Section 2(3) and a most favoured nation country.)

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mr. Eglington.

**Mr. Eglington:** This is an explanatory note and the explanation is based on a letter from the Customs. The explanation that was given would seem satisfactory and the meaning is obviously clear to those who administer the regulation.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** The letter is not on the file.

**Mr. Eglington:** No. The substance of the letter reads:

The regulations in question made under authority of Section 3(8) of Customs Tariff define origins for purposes of determining whether goods qualify for entry at British preferential or Most-Favoured-Nation tariff rates of duty. These regulations are exhausted in so far as the tariff status of imported goods is concerned.

That is the important sentence.

These regulations are exhausted in so far as the tariff status of imported goods is concerned. To qualify for the beneficial rates the requirements of the regulations must be met.

So there is no way to qualify for the preferential rate beyond the requirements of the regulation.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** These explanations seem to bring the matter into consistency. Is the Committee satisfied to just let that go its way?

SOR/78-422—Food and Drug Regulations, amendment

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Not before the committee. To be printed, a letter dated September 20 from Mr. John Osborne from the Department of National Health and Welfare.

## [Translation]

trie de l'un ou de plusieurs de ces pays doit avoir produit une partie importante de la valeur de l'article fabriqué.

Le sous-ministre (Douanes et accise) nous a fait savoir que les paragraphes 2(1) et (3) du règlement sont exhaustifs, et que les marchandises ne seront pas considérées comme étant cultivées, produites ou fabriquées par un pays britannique ou par une nation la plus favorisée, sauf si elles sont réputées l'être en vertu de ces articles. Par conséquent, dans les deux paragraphes, le terme «si doit s'interpréter comme significant «si et seulement si». Sans cette explication, il aurait été possible de croire que même si elles ne répondent pas au critère énoncé au paragraphe 2(1), certaines marchandises pourraient néanmoins être "authentiquement", cultivées, produites ou fabriquées par un pays britannique. (La même chose est vraie de l'article 2(3) et de la nation la plus favorisée).

**Le coprésident (M. Baldwin):** La parole est à M. Eglington.

**M. Eglington:** Il s'agit-là d'une note explicative qui se fonde sur une lettre des Douanes. L'explication qui a été donnée semble satisfaisante et sa signification est bien sûr claire pour ceux qui sont chargés d'appliquer le règlement.

**Le coprésident (M. Baldwin):** La lettre ne fait pas partie du document que nous avons.

**Mr. Eglington:** Non. Elle stipule que:

Les règlements en question, établis aux termes de l'article 3(8) du Tarif des douanes, définissent la question de l'origine pour déterminer si les marchandises concernées peuvent bénéficier du tarif de préférence britannique ou du tarif de la nation la plus favorisée. Ces règlements sont caduc en ce qui concerne le statut tarifaire des marchandises importées.

Voilà la phrase importante.

Ces règlements sont caducs en ce qui concerne le statut tarifaire des marchandises importées. Les critères des règlements doivent être remplis pour que les taux préférentiels s'appliquent.

Par conséquent, si ces critères ne sont pas respectés, il n'y a aucune raison de pouvoir bénéficier du tarif préférentiel.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Ces explications semblent donner une certaine cohérence à la chose. Le Comité est-il d'accord pour que l'on laisse les choses aller leur cours?

DORS/78-422, Règlement sur les aliments et drogues—Modification

**Le coprésident (M. Baldwin):** C'est la première fois que le Comité est saisi du présent règlement. Nous ferons imprimer une lettre datée du 28 septembre de M. John Osborne, du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social.

[Texte]	[Traduction]
Room 2100	Pièce 2100
Jeanne Mance Building Ottawa Ontario K1A 0K9	Immeuble Jeanne Mance Ottawa, Ontario K1A 0K9
28 September 1978	Le 28 septembre 1978
Miss Lise Mayrand	Mademoiselle Lise Mayrand
Counsel	Conseiller juridique
Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments	Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires
The Senate	Le Sénat
OTTAWA, Ontario K1A 0A4	Ottawa, Ontario K1A 0A4
SOR/78-422, Food and Drug Regulations, Amendment	Objet: DORS/78-422, Règlement sur les aliments et drogues—Modification

Dear Miss Mayrand:

Thank you for your letter of September 8 bringing to our attention the discrepancy between the English and French versions of section C.01.040.1. The French version will be corrected in due course.

Yours sincerely,

John E. Osborne,  
Special Adviser,  
Policy Development.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Miss Mayrand, on the question of translation, is there any comment on that?

**Miss Mayrand:** Not on this one.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** That seems to be one major or minor victory.

SOR/78-422—*Prairie Farm Rehabilitation Administration Employees Regulations*

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Not before the Committee. To be printed with commentary.

#### PRAIRIE FARM REHABILITATION ADMINISTRATION EMPLOYEES REGULATIONS

Public Service Employment Act

P.C. 1978-1589

June 6, 1978

#### *Explanatory Note*

Section 6 of the Prairie Farm Rehabilitation Act reads as follows:

6. (1) All engineers, clerks and stenographers required for the carrying out of this Act shall be appointed in accordance with the provisions of the *Public Service Employment Act*.

(2) The Minister may appoint a Director of Rehabilitation, an Associate Director of Rehabilitation and all other officers and employees required for the carrying out of this Act, except those mentioned in subsection (1), but the salaries and expenses of all persons appointed by the

Le conseiller spécial  
Développement des politiques  
John E. Osborne

**Le coprésident (M. Baldwin):** Mademoiselle Mayrand, avez-vous des commentaires à faire à propos de la traduction?

**Mlle Mayrand:** Pas à ce propos.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Voilà qui semble être une grande ou une petite victoire.

DORS/78-422, Règlement régissant les employés de l'Administration du rétablissement agricole des Prairies.

**Le coprésident (M. Baldwin):** C'est la première fois que le Comité est saisi du présent règlement. A imprimer avec les commentaires.

RÈGLEMENT RÉGISSANT LES EMPLOYÉS DE L'ADMINISTRATION DU RÉTABLISSEMENT AGRICOLE DES PRAIRIES

Loi sur l'emploi dans la Fonction publique

C.P. 1978-1589

Le 6 juin 1978

*Note explicative*

L'article 6 de la Loi sur le rétablissement agricole des Prairies est ainsi libellé:

6. (1) Les ingénieurs, commis et sténographes requis pour l'application de la présente loi doivent être nommés en conformité de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique.

(2) Le Ministre peut nommer un directeur du rétablissement agricole, un directeur associé du rétablissement agricole et tous autres fonctionnaires et employés nécessaires à l'application de la présente loi, excepté ceux que mentionne le paragraphe (1), mais le gouverneur en con-

## [Text]

Minister under this subsection shall be fixed by the Governor in Council.

(3) A person who on the 30th day of June 1951 was employed under this Act and whose position is declared by the Governor in Council to be of continuing indeterminate duration shall be deemed to be an employee in the Public Service for the purposes of the *Public Service Superannuation Act*. R.S., c. 214, s. 6.

This section was enacted by S.C. 1951, C. 8, S. 1.

Section 34 of the Public Service Employment Act reads in part:

"34. (1) The Governor in Council may make regulations . . .

(b) notwithstanding any other Act, applying all or any of the provisions of this Act that do not otherwise apply, including the provisions relating to appointments, to any portion or part of any portion of the Public Service, . . ."

(2) Where a regulation made pursuant to paragraph (1)(b) provides for a matter for which provision is made in or under any other Act, the other Act, during the time that the regulation is in force, shall be deemed to make no provision for that matter either therein or thereunder.

These provisions were enacted by S.C. 1966-67, C. 71, s. 34 and must, therefore, on general principle prevail.

If the situation is seen as being one of an earlier special statute being in conflict with a later general statute, the wording of that later general statute (Section 34 of the Public Service Employment Act) is such as to indicate that the rule *generalia specialibus non derogant* will be displaced and that general statute will prevail.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** A conflict between the Public Service Employment Act and the Prairie Farm Rehabilitation Act. That has been before the House recently, if I recall. Not in this particular form but its effects.

• 1130

**Mr. Eglington:** This comment is again purely explanatory in order to deal with the apparent anomaly of section 2 of the regulations that say notwithstanding section 6 of the Prairie Farm Rehabilitation Act something will happen. The explanatory note explains how that notwithstanding position was legitimate.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Is that satisfactory?

SOR/78-554 not before the Committee dealing with the Atlantic Fishing Registration and Licensing Regulations, to be printed a commentary.

## [Translation]

seil fixe les traitements et frais des personnes nommées par le Ministre en vertu du présent paragraphe.

(3) Est réputée employée dans la Fonction publique, aux fins de la Loi sur la pension de la Fonction publique, une personne qui, le 30 juin 1951, était employés sous le régime de la présente loi et dont le poste est déclaré, par le gouverneur en conseil, d'une durée indéterminée continue, S.R., c. 214, art. 6.

Cet article a été adopté en vertu de l'article 1, chapitre 8 des Statuts du Canada 1951.

L'article 34 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique stipule en partie que:

34. (1) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements nonobstant toute autre loi, appliquant l'ensemble ou une partie de la présente loi qui par ailleurs n'est pas applicable, notamment les dispositions relatives aux nominations, à quelque élément ou partie d'élément de la Fonction publique . . .

(2) Lorsqu'un règlement édicté en vertu de l'alinéa (1)b) statue sur une question au sujet de laquelle des dispositions sont édictées dans une autre loi ou en vertu d'une autre loi, cette autre loi, tant que le règlement est en vigueur, est réputée ne contenir ni ne prévoir aucune disposition y relative.

Ces dispositions ont été adoptées en vertu de l'article 34, chapitre 71 des Statuts du Canada 1966-1967 et doivent, par conséquent, prévaloir de façon générale.

Si l'on juge qu'il y a conflit entre une loi spéciale adoptée antérieurement et une loi générale adoptée par la suite, d'après les termes de cette dernière loi (article 34 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique) la règle selon laquelle les dispositions générales ne dérogent pas aux dispositions spéciales sera abandonnée et la loi générale aura préséance.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il s'agit d'un conflit entre la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique et la Loi sur le rétablissement agricole des Prairies. Si je me souviens bien, la Chambre a récemment été saisie de cette question. Peut-être pas sous cette forme, mais pour ce qui est des incidences.

**M. Eglington:** Là encore, il s'agit d'un commentaire de nature purement explicative qui traite de l'anomalie apparente de l'article 2 des règlements où il est dit que, indépendamment de l'article 6 de la Loi sur le rétablissement agricole des Prairies, certaines mesures interviendront. La note explique dans quelle mesure l'«indépendamment» était justifié.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Est-on satisfait?

DORS/78-554, dont le Comité est saisi pour la première fois. Il s'agit du Règlement sur l'immatriculation et les permis pour la pêche dans l'Atlantique; nous ferons imprimer le commentaire.

[Texte]

SOR/78-554

ATLANTIC FISHING REGISTRATION AND LICENSING  
REGULATIONS, amendment

Fisheries Act

P. C. 1978-2095

July 31, 1978

The validity of the imposition of fees for entry permits (in this case for mackerel fisheries) may depend upon their being accounted "licences" within the meaning of Section 7 of the Fisheries Act for which fees may be prescribed under Section 8 of the act. The word "licence" in Section 7 undoubtedly has a wide meaning. On occasion, to avoid confusion when two (or more) "licences" are needed for one activity or for different aspects of the one activity, the Department uses the word "permit". Such a permit may be a licence within Section 7 of the act. The department might be thought to be getting near the limits of the word "licence" in this instance. For an instance where it appears to have gone beyond the limits, see SOR78-91, Nova Scotia Fishery Regulations, amendment, at meeting of February 8, 1979.

[Traduction]

DORS/78-554

RÈGLEMENT SUR L'IMMATRICULATION ET LES  
PERMIS POUR LA PÊCHE DANS L'ATLANTIQUE—  
Modification

Loi sur les pêcheries

C.P. 1978-2095

Le 31 juillet 1978.

La validité de l'imposition de droits pour les permis d'entrée (dans le cas qui nous occupe, pour la pêche au maquereau) peut dépendre du fait qu'ils sont considérés comme des «permis» au sens de l'article 7 de la Loi sur les pêcheries pour lesquels des droits peuvent être prescrits aux termes de l'article 8 de la loi. Le mot «permis» dans l'article 7 du texte français possède sans aucun doute une signification étendue. A certaines occasions, pour éviter la confusion, lorsque l'on a besoin de deux «permis» (ou plus) pour une activité ou pour des aspects différents d'une activité, le ministère utilise le mot «autorisation». Une telle «autorisation» peut être un «permis» aux termes de l'article 7 de la loi. On peut penser que le ministère approche des limites du mot «permis» dans cet exemple. Pour un exemple où il semble avoir dépassé ces limites, se reporter au DORS/78-91, Règlement sur la pêche en Nouvelle-Écosse—Modification, devant le comité à la réunion du 8 février 1979.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Is there any comment?

**Mr. Eglington:** Again, Mr. Chairman, although it is not headed so, this is explanatory once again. But it also points to the danger in the fishing regulations of moving from the word "licence" to "permit", which is legitimate enough when permit really means licence, but then to gradually transmodify the word permit so that it means something else. We had an example of that last week, but in this case it seems to be legitimate. Permit really means licence. The word is used so as not to make the regulations confusing when they already refer to licence.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Y a-t-il des commentaires?

**M. Eglington:** Là encore, monsieur le président, bien que cela ne soit pas dit, il s'agit d'une note explicative. On signale également qu'il peut y avoir danger, dans le cadre des règlements sur les pêches, d'utiliser le terme «autorisation» au lieu du terme «permis»; il n'y a pas de problème quand ces deux termes sont considérés comme synonymes, mais la situation est différente quand, progressivement, on utilise le terme «autorisation» dans un autre sens. Nous en avons eu un exemple la semaine dernière, mais, dans ce cas, cela semble approprié. Autorisation équivaut à permis. On utilise ce terme pour faire en sorte que les règlements ne prêtent pas à confusion quand ils font déjà allusion au terme permis.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Donc, il n'y a pas de problème.

**Mme Holt:** J'ai un problème. Pourquoi accepte-t-on même l'utilisation du terme «peut» (*"may"* en anglais) dans les règlements? Ce terme confère des pouvoirs très étendus; même ici, nous trouvons «peut dépendre», et immédiatement . . . en fait, il n'est pas question de dépendance. Je me demande pourquoi nous ne procédons pas à . . . pas nécessairement dans le présent règlement, mais c'est ce que l'on retrouve sans arrêt et cela ouvre la porte à tous les abus.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Then there is no problem created here.

**Mrs. Holt:** I have one problem. Why do we even allow or tolerate the word "may" in regulations? That creates such a broad power just in itself, even here, "may depend", and immediately—you know, it does not depend either. I just wondered why we do not make some—not necessarily in this regulation, but you see it over and over again, and may open the door to so much abuse.

**Mr. Eglington:** Dans le passé, le Comité a fait objection à l'utilisation du terme «peut» (*"may"* en anglais) dans les cas où il semble accorder un certain pouvoir discrétionnaire qui pourrait avoir des incidences néfastes sur le sujet concerné. On a beaucoup discuté, du point de vue juridique, la question de l'utilisation en anglais du terme «may» pour le terme «shall», et réciproquement, mais, pour des raisons de prudence, j'ai tou-

**Mr. Eglington:** The Committee has in the past objected to the word "may" where it appears to grant a discretion which could affect the subject adversely. There is a great body of law on the question of when may means shall and when the word "shall" means may, but for the sake of caution I have always taken the view that if the regulation says may, *prima facie* at least it means may and the discretion is granted. Objection has

## [Text]

been taken to the word "may" and the use of the word "may" on numerous occasions.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** One of the advantages of the Australian system is the constant contact between the legal official of the Attorney General's department who drafts the regulations for all departments and his constant contact with the secretary of the committee equivalent to ours, a friend of Mr. Eglington's, with whom I had a very long conversation. It means that there is a greater measure of consistency in drafting. That is one of the things we can direct our attention to maybe when we are embarking in our new venture.

**Mrs. Holt:** When we look at these you say: are we really going to change anything? There is so much wrong. You get this pile and I am sure that somewhere you could pile this whole room full and still not even though the tip of it when we run across things like that all the time.

**Mr. Eglington:** If I might say, Mr. Chairman, I have been involved with this now for five years and sometimes I question the worthwhileness of pushing on myself. But one has to look at it I think as a long-term re-education effort. If by the use of motions such as were passed in the House yesterday, one can gradually bring experience and learning and pressure to bear upon the draftsmen and the departments themselves as to what they see themselves as wanting to put in the regulations in the first place, then there is definitely an achievement to be wrought.

I think there has been already a considerable measure of success. Perhaps some departments are not very co-operative. Many departments are, and gradually I think the attitudes of the legal advisers to the Privy Council are being modified slightly to accord with the views that are constantly expressed by the Committee.

One of the greatest dangers in all of this, though, is the sheer volume of matters outstanding at any one time, matters in which the Committee has objected or is pursuing. It is extremely difficult for Miss Mayrand and I to maintain consistency ourselves. That is one of the great dangers.

• 1135

**Mrs. Holt:** Let us hope there is a deterrent effect for the future . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Well, yes. Mind you, Mrs. Holt, this committee has been in operation in Australia since 1932. They have had 47 years. I do not say they have got the situation beaten but it is a lot more controllable. One of the documents I have brought back with me, Mr. Eglington will probably be aware of the kind of document, a report of a committee in which they publish the reasons, the apologies, of the different departments as to why they have been so slow in complying with the requests of committees. Now, can you imagine us in that happy situation?

## [Translation]

jours pensé que si le règlement utilise le terme «peut» («may»), cela veut dire que les pouvoirs sont accordés. Certes, on a fait objection à plusieurs reprises à l'utilisation du terme «peut» («may»).

**Le coprésident (M. Baldwin):** L'un des avantages du système australien, c'est qu'il y a là-bas contact permanent entre le rédacteur juridique du ministère du Procureur général, qui rédige les règlements pour tous les ministères, et le secrétaire du comité qui équivaut au nôtre, un ami de M. Eglington, avec qui d'ailleurs j'ai eu un long entretien. Cela permet d'assurer une plus grande cohérence à la rédaction. Il s'agit là de l'un des points sur lesquels nous pourrions concentrer notre attention quand nous nous attaquerons à notre nouvelle tâche.

**Mme Holt:** Devant tout cela, on se dit: «Va-t-on vraiment changer quelque chose?» Il y a tant d'éléments insatisfaisants. Il y a cette pile que nous avons devant nous, et je suis certaine que nous pourrions remplir la pièce de ce genre de documents, sans pouvoir être capables de faire quoi que ce soit; et nous rencontrons sans cesse des choses de cet ordre.

**M. Eglington:** Monsieur le président, voici maintenant quelques cinq années que je m'occupe de ces problèmes et je remets parfois en question l'utilité des efforts que je déploie. Cependant, je pense qu'il faut y voir un effort de rééducation à long terme. Des progrès pourront être réalisés si, par le biais de motions telles que celles qui ont été adoptées hier à la Chambre, on peut faire en sorte que l'expérience et la connaissance puissent avoir une incidence sur les rédacteurs et sur les ministères eux-mêmes en ce qui concerne les éléments qu'ils veulent faire figurer dans les règlements.

Je pense que l'on a déjà rencontré des succès importants à cet égard. Certes, peut-être que certains ministères ne sont pas très coopératifs. Cependant, beaucoup de ministères le sont et, peu à peu, les conseillers juridiques du Conseil privé modifient leurs opinions, de façon à ce qu'elles correspondent mieux à celles qu'exprime sans cesse le Comité.

L'un des plus grands dangers de tout cela, bien sûr, c'est le volume des questions en souffrance à un moment donné, questions auxquelles le Comité fait objection ou bien qu'il est en train d'étudier. Il nous est extrêmement difficile, à M<sup>e</sup> Mayrand et à moi-même, de faire nous-mêmes preuve d'une cohérence suffisante. C'est là l'un des grands dangers qui se posent à nous.

**Mme Holt:** Espérons qu'il y aura à l'avenir un effet de dissuasion . . .

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui. Mais, madame Holt, le comité australien siège depuis 1932. Il a donc 47 ans d'expérience. Je ne dis pas que le problème a été réglé, mais il y a beaucoup plus de contrôle. Parmi les documents que j'ai rapportés, il y a un rapport du comité, probablement connu de M. Eglington, qui donne les raisons pour lesquelles plusieurs ministères ont mis tant de temps à se conformer aux demandes des comités. Pouvez-vous nous imaginer dans une situation aussi favorable?

## [Texte]

**Mr. Eglington:** Well, that report was circulated to members of this Committee back about three months ago. So somewhere in your files you will have it.

**Mrs. Holt:** Yes.

**Mr. Eglington:** And I think that is something that we should do, which is why I circulated it, that we should draw attention as the Australian committee does, and as the U.K. committee does too, to those departments that do not honour their undertakings.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I would hope . . .

**Mrs. Holt:** Posted like on bulletin boards of clubs for those who do not pay fees.

**Mr. Eglington:** On the wall, I think.

**Mrs. Holt:** On the wall of the House of Commons.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** A list, or a standing order or a statute which compels departments who have been challenged or have been requested to do things and have failed to do so, that they will have to come forward and give good cause why they have not. I think that will have a very salutary effect on them.

**Mrs. Holt:** Do we have that power to call them before our Committee?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** No, no, we have not, but that is one of the things that we . . .

**An hon. Member:** We will work on that.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** . . . one of the things that we will work on.

**Mrs. Holt:** Good. I am for that.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Good.

SOR/78-643—Royal Canadian Mounted Police Regulations, amendment, not previously before the Committee. To be printed.

SOR/78-643

ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE REGULATIONS, amendment

Royal Canadian Mounted Police Act

P.C. 1978-2540

October 2, 1978

Section 284(1) previously read:

“On the approval of the Commissioner, the cost of burying a deceased member, up to a maximum of six hundred dollars, may be paid from public funds.”

The maximum amount is now an amount, which will vary from time to time, negotiable between the Treasury Board and the Funeral Director’s Association.

Two questions arise:

(a) when will the Commissioner not approve the payment of burial expenses;

(b) when will less than the maximum cost of a burial be paid?

Perhaps these questions should be taken up with the Force.

## [Traduction]

**M. Eglington:** Ce rapport a été distribué aux membres du Comité il y a environ trois mois. Vous devez donc l'avoir dans vos dossiers.

**Mme Holt:** Oui.

**Mr. Eglington:** Si j'ai fait distribuer le rapport, c'est que je crois que nous devrions suivre l'exemple des comités de l'Australie et du Royaume-Uni, et signaler les ministères qui ne respectent pas leurs engagements.

**Le coprésident (M. Baldwin):** J'espère . . .

**Mme Holt:** Il faudrait faire comme les clubs, qui affichent les noms des membres qui ne versent pas leur cotisation.

**Mr. Eglington:** Au mur, je crois.

**Mme Holt:** Au mur de la Chambre des communes.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Une liste, ou un règlement, ou une loi qui obligerait à se conformer aux directives les ministères qui ont négligé de la faire sans donner de raisons valables. Je crois qu'une telle mesure aurait des effets salutaires.

**Mme Holt:** Avons-nous le pouvoir de les faire comparaître devant le comité?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Non, nous ne l'avons pas, mais c'est l'une des choses . . .

**Une voix:** Il va falloir travailler là-dessus.

**Le coprésident (M. Baldwin):** . . . sur lesquelles nous devons travailler.

**Mme Holt:** Très bien. Je suis tout à fait en faveur de cela.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Très bien.

DORS/78-643—Règlement de la Gendarmerie royale du Canada, modification, pas encore étudié par le Comité. À imprimer.

DORS/78-643

RÈGLEMENT DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA—Modification

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada

C.P. 1978-2540

Le 2 octobre 1978

Le paragraphe 284(1) stipulait auparavant:

«Avec l'approbation du Commissaire, on peut défrayer à même les fonds publics, l'inhumation d'un membre décédé, jusqu'à concurrence d'une somme de six cent dollars.»

La somme maximale constitue maintenant la somme, qui variera de temps à autre, négociable entre le Conseil du Trésor et l'Association des directeurs de funérailles.

Deux questions se posent:

(a) Dans quelles circonstances le commissaire pourra-t-il refuser de défrayer le coût des funérailles;

(b) Dans quelles circonstances un montant moindre que la somme maximale sera-t-il versé pour l'inhumation?

Peut-être pourrait-on porter ces questions à l'attention de la Gendarmerie royale.

## [Text]

The commentary seems to deal with some problems about the cost of burying a deceased member of the RCMP.

**Mr. Eglington:** It involves the very point that Mrs. Holt raised, about the word "may."

**Senator Marshall:** Mr. Chairman, I am wondering if there is a . . . it seems to me from my experience there are different regulations that have to do with this act, for example, the Department of Veterans Affairs under their burial regulations, and also under the Department of National Defence. Is there a common regulation to deal with all people?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I do not think so.

**Mr. Eglington:** No, I do not think, Mr. Chairman, that there would be regulations under the National Defence Act for . . .

**Senator Marshall:** They are all dying.

**Mr. Eglington:** . . . servicemen. There will be these regulations . . .

**Senator Marshall:** Should there be three different sets of regulations for deceased people who were serving their . . . ?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Well, it makes some sense. Of course, this brings us back to the other point brought up, that where you get a sort of a common funnel through which the regulations are being drafted it would probably mean there will be a consistency in the way that they are drafted, whether they are applicable . . . Whether you have one set of regulations or whether you have two or three they will be drafted in a form which would be . . . Probably dealing with service people or RCMP there would be a marked resemblance there, but that is another thing that we will have a chance to look at.

**Senator Marshall:** Well, I know, for example, that under the Department of Veterans Affairs the amount paid depends on the cost in that particular province. Here they said "the Funeral Director's Association." Is that a national body? So why should there be a difference in the amount allowed for a decent burial under the RCMP than under the Department of National Defence or under the Department of Veterans Affairs?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** It might be a matter for the constitutional conference to have a look at, the cost of dying in different parts of Canada.

**Senator Marshall:** That is right.

**Senator Lafond:** I fully agree with Senator Marshall that there is a common denominator here. This is it.

**Mrs. Holt:** Yes, that is right on.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Well, will these questions be taken up when . . . ?

**Mrs. Holt:** It should be the exemplary one on the common denominator. I mean, it is very significant, as the Senator says, that death is the one common denominator and burial an essential of our society. Maybe this is sort of like the classic case on which to argue the diffusion of law and regulations.

## [Translation]

Il s'agit du coût des funérailles de membres décédés de la Gendarmerie royale.

**M. Eglington:** Il est question du point soulevé par Mme Holt concernant le mot «peut».

**Le sénateur Marshall:** Monsieur le président, je me demande s'il y a . . . il me semble, d'après mon expérience, que la loi en question comporte divers règlements, par exemple, les règlements du ministère des Affaires des anciens combattants concernant les funérailles et certains règlements du ministère de la Défense nationale. Existe-t-il un règlement qui s'applique à tout le personnel?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je ne le crois pas.

**M. Eglington:** Non, monsieur le président, je ne crois pas que la Loi sur la défense nationale comporte des règlements concernant . . .

**Le sénateur Marshall:** Ils sont tous en train de mourir.

**M. Eglington:** . . . les membres des Forces armées. Il y aura les règlements en question . . .

**Le sénateur Marshall:** Devrait-il y avoir trois séries de règlements qui s'appliquent aux personnes décédées qui ont servi leur . . . ?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Cela pourrait avoir du sens. Évidemment, cela nous ramène à l'autre point qu'on a soulevé: si tous les règlements étaient soumis à l'examen d'un organisme, il y aurait uniformité sur le plan de la rédaction et de l'application. Qu'il s'agisse de deux séries de règlements ou de trois, ils seraient tous rédigés de façon à . . . Il est fort possible que les règlements touchant les membres des Forces armées et la Gendarmerie royale se ressemblent dans une certaine mesure, mais c'est une question qu'il va falloir aborder.

**Le sénateur Marshall:** Je sais, par exemple, que le montant versé par le ministère des Affaires des anciens combattants dépend du coût des funérailles dans la province en question. On parle ici de l'Association des directeurs de funérailles. Est-ce un organisme national? Pourquoi le montant autorisé par la Gendarmerie royale serait-il différent du montant versé par le ministère de la Défense nationale ou le ministère des Affaires des anciens combattants?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Cela serait peut-être une question à confier à la conférence sur la constitution: le coût de mourir dans les différentes régions du pays.

**Le sénateur Marshall:** C'est cela.

**Le sénateur Lafond:** Je suis entièrement d'accord avec le sénateur Marshall pour dire que nous avons à trouver le dénominateur commun.

**Mme Holt:** Oui, c'est tout à fait juste.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Ces questions seront-elles étudiées au moment de . . . ?

**Mme Holt:** C'est le type même du dénominateur commun. Comme le dit le sénateur, la mort, c'est le dénominateur commun et les funérailles sont une nécessité. C'est peut-être la base à partir de laquelle on peut aborder la question de la publication des lois et des règlements.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** There is certainly nothing partisan about it.

**Mrs. Holt:** No, that is for sure.

**Senator Lafond:** Certainly having shared a departmental committee on the cost of burial . . .

**Mrs. Holt:** Yes.

**Senator Marshall:** Certainly a general does not need as much as a veteran under the War Veterans Allowance but . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** A general usually needs even more. Sorry.

All right. SI/78-121—Care Equipment Remission Order, SI/78-167—Morrison Remission Order. I think some of these orders were dealt with before under the Financial Administration Act so this has not been specifically before us, although we did consider another remission order which was similar. To be printed: letter dated February 7, 1978, from counsel to Mr. Quinn; a letter dated March, 1978, from Mr. Quinn to counsel; a letter dated October 24, 1978, from counsel to Mr. Quinn; a letter dated November 9, 1978, from counsel to Mr. Quinn; a letter dated November, 1978, from Mr. Quinn to counsel. Any comment?

• 1140

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, these matters, I think, have been taken care of satisfactorily and the future remission orders will include the correct references. I wonder in that case if it is really necessary to print the correspondence.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Thank you The D. & G. Roussy Remission Order, SI/78-154, not previously before the Committee could be printed, the commentary.

SI/78-154

#### D. & G. ROUSSY REMISSION ORDER

Financial Administration Act

P.C. 1978-2852

December 5, 1978

#### Section 6

The English version of section 6 says that "the Minister of National Revenue shall take a guarantee bond . . ." while the French version says that the Minister of National Revenue may take a bond.

The drafting of the English version is to be preferred because it makes clear that there is a duty on the Minister to take a bond to secure the fulfilment of conditions under a Remission Order.

The Department of National Revenue has already accepted that the appropriate word is "shall" in these circumstances.

## [Traduction]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Au moins, on ne peut pas être partisan.

**Mme Holt:** Certainement pas.

**Le sénateur Lafond:** Ayant siégé au comité ministériel sur le coût des funérailles . . .

**Mme Holt:** Oui.

**Le sénateur Marshall:** Évidemment, un général n'a pas besoin de recevoir autant en vertu de la Loi sur les allocations aux anciens combattants, mais à ce . . .

**Le coprésident (M. Baldwin):** Un général aurait plutôt besoin d'encore plus. Je m'excuse.

Très bien. TR/78-121—Décret de remise de douane (Care Equipment Manufacturing Co. LTD.), TR/78-167—Décret de remise de douane (Morrison & Co. Ltd.) Je crois que certains des décrets de remise ont été étudiés en vertu de la Loi sur l'administration financière et que nous n'avons pas encore étudié celui-ci, quoique nous ayons étudié des décrets semblables. Seront imprimées: une lettre datée du 7 février 1978, adressée à M. Quinn par le conseiller juridique; une lettre datée de mars 1978, de M. Quinn au conseiller juridique; une lettre datée du 24 octobre 1978, adressée à M. Quinn par le conseiller juridique; une lettre datée du 9 novembre 1978, adressée à M. Quinn par le conseiller juridique; une lettre datée de novembre 1978, de M. Quinn au conseiller juridique. Y a-t-il des commentaires?

**Mr. Eglington:** Monsieur le président, je crois que ces questions ont été réglées et que les décrets de remise publiés à l'avenir comprendront les renvois exacts. Il est donc inutile de faire imprimer la correspondance.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Merci. Le décret de remise de douane (D. et G. Roussy Industries Ltd.), TR/78-154, pas encore étudié par le Comité, pourrait être imprimé avec les observations.

TR/78-154

#### DÉCRET DE REMISE DE DOUANE (D. ET G. ROUSSY INDUSTRIES LTD.)

Loi sur l'Administration financière

C.P. 1978-2852

Le 5 décembre 1978

#### Article 6

La version anglaise de l'article 6 dit que: «le ministre du Revenu national exigera un cautionnement . . .», tandis que la version française dit que le ministre du Revenu national peut exiger ce cautionnement.

C'est la version anglaise qui doit faire autorité, car elle dit clairement que le ministre est obligé d'exiger un cautionnement pour assurer le respect des dispositions prévues par un décret de remise de douanes.

Le ministère du Revenu national a déjà accepté que dans le cas présent, l'expression exacte soit «doit exiger». Il faudra

## [Text]

The Departments of Finance and Industry, Trade and Commerce should be asked to conform.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** It is a case of the language there, is it?

**Miss Mayrand:** Yes, and it also relates to the point raised by Mrs. Holt at the beginning. This is one case in which the Committee had said that there was a duty on the Minister to ask for the guarantee bond in order to give a remission order. They were then using the word "may", the Minister may ask, and the department agreed with the Committee's point that in fact the Minister was under a duty. They changed the "may" for "shall" and what I raise here is the fact that the French did not reflect that obligation and duty on the Minister to ask for it.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** And also that the Department of Finance, Industry, Trade and Commerce should also be asked for the form. Is that acceptable to the Committee?

SOR/78-880, Laurentian Pilotage Authority Regulations, before the Committee October 28, 1975 and March 2, 1978. To be printed: a letter dated February 10, 1978, from Mr. Major to Mr. Latter and Mr. Bailly; commentary dated June 26, 1978 and commentary dated January 2, 1979. Does this seem to be in hand?

February 10, 1978

Mr. A. D. Latter,  
Chairman,  
Atlantic Pilotage  
Authority,  
Bank of Montreal Tower,  
Suite 1203,  
George Street,  
Halifax, N.S.,  
B3J 1M5

- and -

Mr. Paul Bailly,  
Chairman,  
Laurentian Pilotage  
Authority,  
1080 Beaver Hall Hill,  
Room 1804,  
Montreal, P.Q.,  
H2Z 1S8

Dear Sirs:

This letter is following letters dated December 19, 1977, which you have both received from the Administrator Marine, in connection with certain comments made by the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments under the Chairmanship of Mr. G. A. Scott, Senior Assistant Deputy Minister, Operations, Transport Canada, with respect to certain provisions of the Pilotage Authority Regulations.

## [Translation]

demander aux ministères des Finances et de l'Industrie de se conformer à cette interprétation.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il est question du libellé, n'est-ce pas?

**Mlle Mayrand:** Oui, mais il y a aussi le point soulevé au début par Mme Holt. Il s'agit d'un cas où le Comité a jugé que le ministère doit exiger un cautionnement avant de pouvoir émettre le décret de remise. Jusqu'ici, on employait le mot «peut», mais le ministère a convenu qu'il y avait obligation de la part du ministère. Le mot «peut» («may») a donc été remplacé par le mot «doit» («shall») dans la version anglaise, et j'ai signalé que la version française n'avait pas été changée en conséquence.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il a aussi fallu préciser que les ministères des Finances et de l'Industrie et du Commerce devaient aussi remplir une formule. Est-ce acceptable?

DORS/78-880, Règlement de l'Administration de pilotage des Laurentides, déposé devant le Comité le 28 octobre 1975 et le 2 mars 1978. Seront imprimés: une lettre datée du 10 février 1978, de M. Major à M. Latter et M. Bailly; des commentaires datés du 26 juin 1978 et du 2 janvier 1979. Tout semble-t-il être en ordre?

Le 10 février 1978

Monsieur A. D. Latter  
Président  
Administration de pilotage de  
l'Atlantique  
Tour de la Banque de Montréal  
Bureau 1203  
Rue George  
Halifax (N.-É.)  
B3J 1M5

et  
Monsieur Paul Bailly  
Président  
Administration de pilotage des  
Laurentides  
1080, côte du Beaver Hall  
Bureau 1804  
Montréal (Québec)  
H2Z 1S3

Messieurs,

La présente a trait aux lettres du 19 décembre 1977, que l'administrateur du Transport maritime vous a envoyées et qui portent sur certaines remarques qu'a faites le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, sous la présidence de M. G. A. Scott, sous-ministre adjoint principal, Opérations, ministère des Transports, à propos de certaines dispositions du Règlement de l'Administration de pilotage.

## [Texte]

As understood, this reply follows the meeting which both of you had with Mr. G. M. Sinclair, at the Chairmen's meeting in Ottawa last January 25 and 26, 1978.

The provisions of section 34(c) of the *Laurentian Pilotage Authority Regulations* was introduced on April 18, 1974 as section 34(d) and this section was again reviewed three years later and recently adopted on July 12, 1977.

In the case of section 22 of the *Atlantic Pilotage Authority Regulations*, that section came into effect on April 10, 1974.

In each of these three instances, the provisions were reviewed by a minimum of five lawyers, including the Director of legal services, Privy Council, one English speaking lawyer in Privy Council, one French speaking lawyer, Privy Council, one lawyer in the Department of Transport and initially drafted by the undersigned on instructions from your respective Board of Directors.

The Regulations were reviewed by Privy Council officers in accordance with the provisions of the *Statutory Instruments Act* and have met the standards called for under that Act.

I would hope that the Standing Joint Committee will take into consideration the fact that the sections in question were made the subject of very intensive and detailed discussions between industry, the Authorities concerned and the pilots. For the record, it took two and one-half years for the Regulations, including these sections, to be agreed or compromised between the parties who incidentally were also represented by lawyers.

Aside from these considerations, I believe that section 34(c) LPA Regs., SOR/377-582 and section 22 APA Regs., SOR/74-241 are properly drafted and in accordance with the spirit and intent of section 14 of the *Pilotage Act* which reads in part

"made regulations necessary for the attainment of its objects . . ."

The objects been stated in a general fashion in section 12 of the *Pilotage Act*.

It should be noted that section 14 of the *Pilotage Act* also states that the enumeration contained in paragraphs (a) to (m) are

"without restricting the generality of the foregoing . . ."

and such wording is deemed to provide the Pilotage Authorities with wide powers to legislate matters falling within the objects of section 12.

In the context, one should refer to the case of *Baldwin v. Pouliot*, 1969 SCR, page 581:

"It seems clear that, in enacting s. 329(f), Parliament intended to confer upon a pilotage authority wide powers to regulate by by-law the conduct of pilots under its jurisdiction. That intention is evidenced by the fact that the operative text of para. (f), just prior to an enumeration of certain specified matters, contains the words "and without restricting the generality of the foregoing make

## [Traduction]

Si j'ai bien compris, cette réponse fait suite à l'entretien que vous avez eu tous les deux avec M. G. M. Sinclair lors de la réunion des présidents, qui a eu lieu à Ottawa les 25 et 26 janvier derniers.

Le paragraphe 34c) du *Règlement de l'Administration de pilotage des Laurentides* a été présenté le 18 avril 1974 comme paragraphe 34d) et a été de nouveau révisé trois ans plus tard, puis adopté le 12 juillet 1977.

Par ailleurs, l'article 22 du *Règlement de l'Administration de pilotage de l'Atlantique* est entré en vigueur le 10 avril 1974.

Dans les trois cas, les dispositions ont été révisées par au moins cinq avocats, dont le directeur du contentieux du Conseil privé, un avocat anglophone du Conseil privé, un avocat francophone du Conseil privé et un avocat du ministère des Transports, et elles ont été initialement rédigées par le soussigné selon les directives de votre conseil d'administration.

Le Règlement a été révisé par les responsables du Conseil privé, compte tenu des dispositions de la *Loi sur les textes réglementaires*, et est conforme aux normes stipulées par ladite loi.

J'ose espérer que le Comité mixte permanent tiendra compte du fait que les dispositions en question ont fait l'objet de discussions exhaustives entre l'industrie, les autorités compétentes et les pilotes. Je tiens à faire remarquer qu'il a fallu deux ans et demi pour que les parties, qui étaient également représentées par leurs avocats, s'entendent sur le Règlement, y compris sur les dispositions susmentionnées.

En outre, je pense que les rédacteurs ont bien rédigé le paragraphe 34c) du Règlement de l'A.P.L., DORS/377-582, et l'article 22 du Règlement l'A.P.A., DORS/74-241, et qu'ils ont tenu compte de l'article 14 de la Loi sur le pilotage, énoncé en ces termes:

«établir les règlements généraux nécessaires pour atteindre ses objets . . .»

Les objets sont mentionnés de façon générale dans l'article 12 de la *Loi sur le pilotage*.

Il faut noter que l'article 14 de la *Loi sur le pilotage* stipule à propos de l'énumération contenue dans les paragraphes allant de a) à m) ce qui suit:

«sans restreindre la portée générale de ce qui précède . . .» et ce libellé confère naturellement à l'administration de pilotage de grands pouvoirs pour légiférer sur les questions visées à l'article 12.

A cet égard, il faut se référer à la cause *Baldwin c. Pouliot*, R.C.S. de 1969, p. 581:

«Il semble clair qu'en édictant l'alinéa 329f), le Parlement avait l'intention de conférer à l'administration de pilotage de grands pouvoirs pour réglementer la conduite des pilotes qui relèvent d'elle. Cette intention est manifeste, car le libellé de l'alinéa f), avant l'énumération de certaines questions précises, stipule: «et sans restreindre la généralité de ce qui précède, établir des règlements rela-

## [Text]

regulations with respect to every licensed pilot or apprentice pilot, who, either within or without the district for which he is licensed, . . . . There then follows an enumeration of seven specified subjects."

and at page 582:

"As was the case in Gray, the enumeration of specified subject in s. 329(f) does not have the effect, in my opinion, of limiting the general power to make by-law regulating the conduct of pilots which is conferred under the section. It follows that art. 19(1) of the General By-Law was validly enacted under the authority of the said s. 329."

Wording which is similar to that of sections 34(c) LPA Regs. and section 22 APA Regs. existed under the old Quebec Pilotage District General By-Law. This type of wording which had been adopted under the previous legislation in the Canada Shipping Act, although contested, was held to be valid in the case of the LPA v. Shell Canada Limited, Action No. T-4878-73, December 10, 1975 (Federal Court).

Notwithstanding the above and as you are well aware, committees had been formed in both Authorities to review the existing regulations and I will draw to their attention the comments and observations of the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments.

Yours very truly,

Guy P. Major

June 26, 1978.

Comment on Mr. Guy Major's letter of 10th February, 1978.

1. It is noted that the several Regulations involved are all being reviewed.

2. The number of lawyers at the Privy Council Office and the Department of Transport who processed the several Regulations (all officers of the one Department, Justice) is irrelevant, as is also the fact that it took two and one half years for the regulations to emerge from a process of negotiation and compromise assisted by lawyers.

3. The enabling powers now are quite different from those contained in Section 329 of the Shipping Act, RSC 1952. Consequently, the case of *Baldwin v. Pouliot* 1969 S.C.R. 577 is not germane to the point in issue.

#### *Shipping Act*

**329.** Subject to the provisions of this Part, or of any Act for the time being in force in its pilotage district, every pilotage authority shall, within its district, have power, from time to time, by by-law confirmed by the Governor in Council, to . . . .

(f) make regulations for the government of pilots, and of masters and mates holding certificates enabling them to act as pilots on their own ships, and for ensuring their good conduct on board ship and ashore and constant attendance to and effectual performance of their duty on

## [Translation]

tifs à tout pilote ou apprenti-pilote breveté qui, dans les limites de la circonscription pour laquelle il est breveté ou en dehors . . . . Suit ensuite l'énumération des sept questions précises.»

et à la page 582:

«Comme c'était le cas dans l'affaire Gray, l'énumération des points dans l'alinéa 329f) ne limite pas, à mon avis, le pouvoir général d'émettre des règlements à propos de la conduite des pilotes qui est conféré aux termes de l'article. Il s'ensuit que le paragraphe 19(1) du règlement général a été établi en toute validité aux termes dudit article 329.»

Ce libellé, qui est analogue à l'alinéa 34c) du Règlement de l'A.P.L. et à l'article 22 du Règlement de l'A.P.A. existait aux termes de l'ancien règlement général du district de pilotage du Québec. Ce genre de libellé, adopté aux termes de l'ancienne Loi sur la marine marchande, même s'il est controversé, a été reconnu valable dans le cas du procès de l'A.P.L. c. *Shell Canada Limited*, n° T-4878-73, 10 décembre 1975 (Cour fédérale).

Néanmoins, comme vous le savez sans doute, des comités ont été formés dans les deux administrations pour réviser les règlements existants et, je soumettrai à leur intention les remarques du Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

Je vous prie d'agrérer, Messieurs, l'expression de mes sentiments distingués.

Guy P. Major.

Le 26 juin 1978

Observations concernant la lettre de M. Guy Major, en date du 10 février 1978

1. Nous notons que l'on révise présentement ces divers règlements.

2. Le nombre des avocats qui s'occupent de ces règlements soit au Bureau du Conseil privé soit au ministère des Transports (tous au service du même ministère, le ministère de la Justice) et le fait qu'il a fallu deux ans et demi de négociations pour parvenir, avec l'aide des avocats, à établir ces règlements n'ont aucun rapport avec le point soulevé.

3. Les pouvoirs habilitants actuels sont très différents de ceux stipulés à l'article 329 de la Loi sur la marine marchande, SRC 1952. Par conséquent, l'affaire *Baldwin v. Pouliot* 1969 S.C.R. 577 ne se rapporte pas à cette question.

#### *Loi sur la marine marchande*

**329.** Sous réserve des dispositions de la présente Partie ou de toute loi pour lors en vigueur dans sa circonscription de pilotage, toute autorité de pilotage a, dans sa circonscription, par règlement ratifié par le gouverneur en conseil, le pouvoir à l'occasion.

f) établir des règlements concernant la gouverne des pilotes, ainsi que des capitaines et des lieutenants titulaires de certificats leur permettant de faire fonction de pilotes sur leurs propres navires, et visant à assurer leur bonne conduite à bord et à terre, leur assiduité et l'accom-

## [Texte]

board and on shore, and for the government of apprentices, and for regulating the number thereof and for the holding of enquiries either before the pilotage authority or any other person into any matters dealt with in this Part; and without restricting the generality of the foregoing make regulations with respect to every licensed pilot or apprentice pilot who, either within or without the district for which he is licensed, . . .

(iii) acts as pilot or apprentice pilot while under the influence of intoxicating liquor or narcotic drugs, while on duty or about to go on duty,

*Pilotage Act*

**14.** (1) An Authority may, with the approval of the Governor in Council, make regulations necessary for the attainment of its objects, including, without restricting the generality of the foregoing regulations

(i) prescribing the minimum number of licensed pilots or holders of pilotage certificates that shall be on board ship at any time; and

**4.** *Laurentian Pilotage Authority v. Shell Canada Limited* (1976) 2 F.C. 102 is also not applicable to the point the Committee has been making. Shell Canada Limited challenged the continuing legal operation of the old tariff for two pilots, alleging that it had been effectively revoked. The Company did not challenge the by-law under which the Quebec Pilotage Authority assigned two pilots to the Company's tanker, the Eastern Shell. Consequently, the validity of Section 15(9) of SOR/70-513 was never questioned. Section 15(9) reads:

"Notwithstanding subsection (6) where two pilots are required for the safe navigation of a vessel, the Superintendent may assign two pilots to that vessel and shall direct which of the pilots shall be in charge".

This can be compared with the provision the Committee has been objecting to:

"The minimum number of licensed pilots or holders of pilotage certificates that shall be on board a ship at any time is one, except . . ."

(b) ". . . where the Authority is of the opinion that, due to the conditions or nature of the voyage, more than one person is required to perform pilotage duties on the ship".

This provision can be seen to be quite different from that peripherally involved but never questioned in the Shell Canada litigation. This provision is subjective and subdelegates to the Authority a power to decide on an ad hoc basis that two pilots are required. The older provision set out an objective standard which it was the duty of the Authority to apply to the best of its ability in each case. No doubt the result of applying the two forms of the by-law would in almost all cases be the same. But that is not the point. What is very much the point is that under the newer provision the Authority is not applying a test but forming an opinion which it is virtually impossible to challenge

## [Traduction]

plissement efficace de leurs fonctions à bord et à terre; concernant la gouverne des apprentis et visant à en régler le nombre; prévoyant la tenue d'enquêtes, soit devant l'autorité de pilotage, soit devant toute autre personne, sur toutes matières relevant de la présente Partie; et sans restreindre la généralité de ce qui précède, établir des règlements relatifs à tout pilote ou apprenti-pilote breveté qui, dans les limites de la circonscription pour laquelle il est breveté ou en dehors,

(iii) fait fonction de pilote ou d'apprenti-pilote, sous l'influence de boissons enivrantes ou de narcotiques pendant qu'il est de service ou à la veille de l'être,

*Loi sur le pilotage*

**14.** (1) Une Administration peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir les règlements généraux nécessaires pour atteindre ses objets notamment, et sans restreindre la portée générale de ce qui précède, des règlements généraux

i) prescrivant le nombre minimal de pilotes brevetés ou de titulaires de certificats de pilotage qui doivent être à bord d'un navire à un moment quelconque; et

**4.** *L'Administration de pilotage des Laurentides c. Shell Canada Limitée* (1976) 2 FC 102 ne saurait non plus, s'appliquer à la question soulevée par le comité. Shell Canada Limitée a contesté la légalité de la rémunération de deux pilotes à l'ancien taux, alléguant qu'il avait en fait été annulé. La société n'a pas contesté le règlement aux termes duquel l'Administration du pilotage de Québec a affecté deux pilotes au navire-citerne de la société, l'Eastern Shell. Par conséquent, on n'a jamais mis en doute la validité de l'article 15(9) du DORS/70-513, dont voici le texte:

«(9) Nonobstant le paragraphe (6), lorsqu'il faut deux pilotes pour assurer la navigation sûre d'un navire, le Surintendant peut affecter deux pilotes au navire et il doit, dans ce cas, déterminer lequel de ces deux pilotes en aura la conduite.»

On peut le comparer avec les dispositions auxquelles le Comité s'est opposé:

«le nombre minimal de pilotes brevetés ou de titulaires de certificats de pilotage qui doivent être à bord d'un navire à un moment quelconque; et . . .»

b) «. . . lorsque l'Administration est d'avis qu'en raison des conditions ou de la nature du voyage, il faut plus d'un pilote à bord d'un navire.»

D'où l'on voit que cette disposition est complètement différente de celle qui avait été invoquée, mais jamais mise en question, dans le litige Shell Canada. Cette disposition est subjective et sous-délégue à l'Administration des pouvoirs qui l'autorise à décider s'il est nécessaire d'engager deux pilotes. L'ancienne disposition prescrivait une norme objective qu'il incombaît à l'Administration de faire respecter du mieux qu'elle peut dans chacun des cas. Sans doute que, dans presque tous les cas, l'application du Règlement sous l'une ou l'autre forme donnerait les mêmes résultats. Mais là n'est pas la question qui consiste plutôt en ce que, en vertu de la nouvelle disposition,

[Text]

unless it has been formed for or coloured by a known and demonstrable collateral purpose.

[Translation]

l'Administration ne fait pas un essai, mais formule une opinion, qu'il est pratiquement impossible de contester, à moins qu'elle ait été formulée ou influencée par des considérations non pertinentes, connues et démontrables.

SOR/78-880

LAURENTIAN PILOTAGE AUTHORITY REGULATIONS, amendment  
Pilotage Act  
P.C. 1978-3502

January 2, 1979

"Two Pilots"

This amendment removes the discretion as to the allocation of two pilots, to which the Committee objected. The discretion contained in both the original Regulations, SOR/74-258 and a subsequent amendment, SOR/77-582, has been replaced with five clear rules.

The same "two pilot" problem arose in the Atlantic Pilotage Authority Regulations and the Pacific Pilotage Regulations. Correspondence is attached shewing that the Atlantic Pilotage Authority has the matter in hand. The Department of Transport has asked the Pacific Pilotage Authority to reconsider its position.

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, if I could just say a few words about these, these pilotage regulations are very confusing. There has been a large body of them hanging around for several years and by piecemeal approach they appear to be being rectified. The difficulty is that the Department of Transport does not prepare these regulations. Each pilotage authority prepares its own, at least in draft, before they go to the legal advisers to Privy Council and each pilotage authority has its own lawyer, as in the case of Mr. Major in Montreal. The two unresolved issues out of the many that were taken up originally relate to discretion to require two pilots on a vessel and the passing mark at an examination for a pilot's ticket.

On the two-pilots issue several of the regulations have been amended to state expressly when two pilots are required and to remove the discretionary element. In that connection, I think, however, it is worthwhile printing Mr. Major's letter on the subject, which is his letter of February 10, 1978, and the comment on his letter, which is dated June 26, 1978, just so this matter can be laid to rest because the reasons that Mr. Major adduces for doing it really do not relate to the objections that the Committee took. However, I think the Department of Transport is gradually ensuring that each pilotage authority takes care of this point.

On the question of the passing marks for the examinations, in the material before you there is correspondence again from Mr. Major . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** That is a subsequent one, SOR/74-241. We may as well consider that at the same time.

**Mr. Eglington:** . . . and there are examples given of the examinations, which we were asked to keep confidential for

DORS/78-880

RÈGLEMENT DE L'ADMINISTRATION DE PILOTAGE DES LAURENTIDES—Modification

Loi sur le Pilotage  
C.P. 1978-3502

Le 2 janvier 1979

«Deux pilotes»

La présente modification supprime le pouvoir discrétionnaire relatif à l'affectation de deux pilotes à l'égard duquel le Comité a formulé des objections. Le pouvoir discrétionnaire qui était contenu dans le premier règlement DORS/74-258, ainsi que dans une modification ultérieure, DORS/77-582, a été remplacé par 5 règles précises.

Le même problème concernant la question des «deux pilotes» s'est présenté dans le Règlement de l'administration de pilotage de l'Atlantique et dans le Règlement sur le pilotage dans la région du Pacifique. La correspondance jointe montre que l'administration de pilotage de l'Atlantique a l'affaire en main. Le ministère des transports a demandé à l'administration de pilotage du Pacifique de reconsidérer sa position.

**Mr. Eglington:** Monsieur le président, si vous me permettez, ces règlements sur le pilotage sont très complexes. Il y en a un nombre considérable qui existent depuis plusieurs années et qui ont été modifiés peu à peu. Le problème, c'est que ce n'est pas le ministère des Transports qui rédige les règlements. Chaque Administration de pilotage rédige ses propres règlements, du moins un projet de règlements, qu'elle soumet aux conseils juridiques du Conseil privé; chaque Administration a d'ailleurs son avocat, en l'espèce, M. Major, de Montréal. Les deux questions qui n'avaient pas encore été résolues touchaient l'obligation d'avoir deux pilotes à bord et la note de passage de l'examen en vue d'obtenir un certificat de pilotage.

En ce qui concerne la question des deux pilotes, plusieurs règlements ont été modifiés afin de préciser les conditions dans lesquelles il est obligatoire d'avoir deux pilotes et de supprimer l'élément de discrétion. Je crois qu'il serait utile de faire imprimer la lettre de M. Major à ce sujet, datée du 10 février 1978, et les observations relatives à cette lettre, datées du 26 juin 1978, pour enfin pouvoir régler cette question. Les raisons citées par M. Major ne répondent pas vraiment aux objections formulées par le Comité. Je crois, toutefois, que le ministère des Transports est en train de faire en sorte que chaque Administration de pilotage prenne les mesures nécessaires.

Quant à la note de passage des examens, vous avez la correspondance devant vous, encore une fois une lettre de M. Major . . .

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il s'agit du DORS/74-241. Aussi bien l'étudier en même temps.

**Mr. Eglington:** . . . vous avez aussi des exemples d'examens, qui, pour des raisons tout à fait évidentes, sont confidentiels,

## [Texte]

fairly obvious reasons, I think, and there is also a comment dated February 20, 1978, on the examination question.

• 1145

Again, I do not consider that the reasons Mr. Major adduces really go to the question the Committee raised. It is obvious, from the examination papers that have been submitted, that there is a passing mark of 70 per cent, and if there is a passing mark of 70 per cent, there seems no reason whatsoever why it should not be included in the regulations, and that really is the nub of the question—instead of the regulations speaking airy of achieving a passing mark, which could be anything from 40 per cent to 100 per cent. I remember passing a paper in applied mathematics once and achieved the glorious total of 26 per cent, but with pilotage it is not much good, I suppose, knowing where seven of the eight rocks and reefs are. If the passing mark is 70 per cent that is clear and known to everybody, including the candidates, it should be in the regulations.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** You would pursue this. I want to point out to the Committee that in the commentary about Mr. Major the leading case of Baldwin v. Pouliot does not refer to the Co-Chairman. I was not involved in that litigation.

I should ask the Committee, then, that we also publish, in regard to SOR/74-241, the letter dated November 17, 1977, Mr. Ball to Mr. Major; a letter dated November 25, 1977, from Mr. Major to Mr. Sinclair; and the commentary, which counsel has dealt with, as we will have all the material on the record.

SOR/74-241, Atlantic Pilotage Regulations "Examinations"  
February 20, 1978

The Committee had queried section 14(1) (a) of these Regulations (attached) in 1975, along with many other provisions in other Pilotage Regulations. Following the appointment of Mr. Scott (now retired) as the Designated Instruments Officer for the Department of Transport in mid 1977, he kindly took up all the then outstanding points with the several Pilotage Authorities, thus saving the Committee a great deal of paperwork.

The Committee wanted to know why no passing mark was prescribed or why some definition of it was not given in the Regulations. From Captain Ball's letter of 17th November 1977 (attached) and a perusal of the examination papers supplied (also attached), it seems that there is a passing mark of 70% which is evidently disclosed even to the candidates. All of which makes Mr. Major's letter of 25th Nov. 1977 (attached) seem a little odd. Some of the reasons he gives seem a little odd too. Section 14(1) (a) states *one* qualification among many which a holder of a licence or pilotage certificate shall meet. Consequently, the total assessment of a candidate for a licence or certificate being subject to the opinion of the Board of Examiners is a red herring. The Board of Examiner's opinion only enters into one qualification "l" section 14 (1) (l). Section 17 of the Regulations lays on the Board a duty to

## [Traduction]

ainsi que des observations pertinentes, datées du 20 février 1978.

Encore une fois, je ne crois pas que les raisons données par M. Major répondent à la question soulevée par le Comité. Il est évident, si l'on regarde les examens soumis, que la note de passage était fixée à 70 sur 100; si la note de passage était 70, il ne semble pas y avoir de raisons de ne pas le préciser dans le règlement. Il s'agit donc de préciser, au lieu de parler simplement d'une note de passage, qui pourrait aller de 40 à 100 sur 100. Je me souviens d'avoir réussi un examen de mathématiques appliquées après avoir obtenu 26 sur 100, mais j'imagine que dans le domaine du pilotage, il ne suffit pas de savoir où se situent 7 des 8 écueils. Si la note de passage est fixée à 70 sur 100 et que tout le monde le sait, y compris les candidats, il faudrait le préciser dans le règlement.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Vous tenez donc à ce que ce soit précisé. Au sujet des observations relatives à M. Major, je signale au Comité que, dans l'affaire Baldwin contre Pouliot, il n'est pas question du coprésident. Je n'avais rien à voir avec cette affaire.

Toujours au sujet du DORS/74-241, je voudrais qu'on fasse imprimer la lettre datée du 17 novembre 1977, de M. Ball à M. Major; une lettre datée du 25 novembre 1977, de M. Major à M. Sinclair; et les observations étudiées par le conseiller juridique. Ainsi, tous les documents seront imprimés.

DORS/74-241, Règlement de l'Administration de pilotage de l'Atlantique  
20 février 1978

Le Comité s'était penché sur l'alinéa 14(1)a) de ce règlement (ci-joint), en 1975, de même que sur de nombreuses dispositions d'autres règlements sur le pilotage. Après sa nomination, au milieu de 1977, comme agent de liaison auprès du ministère des Transports, M. Scott, actuellement à la retraite, a bien voulu s'occuper de toutes les questions en suspens avec les nombreuses Administrations de pilotage, épargnant ainsi au Comité toute la paperasserie.

Le Comité voulait savoir pourquoi le règlement ne donnait ni évaluation chiffrée ni définition à propos de la note de passage. D'après la lettre ci-jointe du capitaine Ball, du 17 novembre 1977, et d'après les épreuves d'examen qui nous ont été fournies et qui sont aussi en annexe, il semble qu'il y ait une note de passage de 70 p. 100, qui est évidemment divulguée, même aux candidats. Tous ces éléments rendent la lettre du 25 novembre 1977, ci-jointe, de M. Major, un peu bizarre. Les raisons qu'il donne, nous semblent aussi un peu étranges. L'alinéa (14(1)b) indique une condition requise, parmi les nombreuses que doit remplir le titulaire d'un brevet ou d'un certificat de pilotage. Par conséquent, il est absurde que le jury d'examen ait à évaluer un candidat sur toute la ligne. L'opinion du jury d'examen n'intervient qu'à la condition «l» (alinéa 13(1)l)). En vertu de l'article 17 du règlement, le jury doit

## [Text]

examine the qualifications of an applicant or holder of a licence or certificate. Nowhere in section 17 is there to be found any reference to the total assessment of all candidates in the opinion of the Board of Examiners. Consequently, the opinion the Board has to form under section 14 (1) (l) is something entirely separate from the examination referred to in section 14 (1) (a). "qualifications".

Section 19 (d) states that the examination conducted by the Board may involve questions relating to

"(d) knowledge of the handling of ships that are within the tonnage restriction for the class of licence or pilotage certificate held or applied for."

It may be a matter of some skill to draft questions to test that knowledge. But clearly it can be done—see, for example, Question 10 of the Oral Examination. And that oral examination paper bears on its face a passing mark.

Finally, the reference to candidates who "have it" and those who "do not have it" seems to demonstrate the need for examinations and passing marks.

There may well be very good reasons for not specifying a passing mark in the Regulations (and perhaps even better ones for specifying one of 100%) but they have not been adduced. At least the Committee does now know that there is a passing mark of 70%.

#### *Qualifications for Holders of Licences and Pilotage Certificates*

14. (1) The holder of a licence or pilotage certificate shall meet the following qualifications:

(a) he shall have obtained a passing mark in any examination of his qualifications conducted by the Board of Examiners;

(b) not less than 14 days and not more than 60 days prior to the examination referred to in paragraph (a), he shall have been declared medically fit to perform pilotage duties;

(c) he shall hold a Restricted Radiotelephone Operator's certificate;

(d) he shall hold a certificate indicating that he has attended and successfully completed a radar simulator course;

(e) he shall, when he is to perform pilotage duties in the

(i) Bay of Exploits, Baie Verte, Clarenville, Placentia Bay, Holyrood, Stephenville or Port aux Basques compulsory pilotage area of Newfoundland, or

(ii) Sheet Harbour compulsory pilotage area of Nova Scotia,

hold a certificate of competency not lower than Master Home Trade unlimited as to tonnage;

(f) he shall, when he is to perform pilotage duties in the

## [Translation]

examiner les compétences d'un candidat ou du titulaire d'un brevet ou d'un certificat de pilotage. L'article 17 ne stipule nulle part que tous les candidats doivent être évalués sur toute la ligne par le jury d'examen. Par conséquent, l'opinion que ce dernier doit se former aux termes de l'alinéa 14(1)l) n'a absolument rien à voir avec l'examen dont il est question à l'alinéa 14(1)a). Les deux alinéas prévoient des «conditions requises» séparées et distinctes.

Le paragraphe 19(d) stipule que l'examen que fait passer le jury peut comprendre des questions portant sur les sujets suivants

«d) la connaissance de la manœuvre des navires dont la jauge ne dépasse pas celle prévue pour la catégorie de brevet ou de certificat de pilotage détenu ou demandé;»

Il peut être assez difficile de rédiger des questions pour vérifier ces connaissances. Mais cela peut se faire; voir par exemple la question 10 de l'examen oral, où les épreuves indiquent une note de passage.

Finalement, la mention de candidats qui sont titulaires d'un brevet ou d'un certificat et de ceux qui ne le sont pas semble prouver la nécessité d'examens et de notes de passage.

Il se peut qu'il y ait d'excellentes raisons pour ne pas préciser une note de passage dans le règlement, (et peut-être de meilleures raisons encore pour préciser une note de 100 p. 100), mais elles n'ont pas été précisées. Le Comité sait du moins maintenant qu'il existe une note de passage, de 70 p. 100.

#### *Conditions requises pour les titulaires de brevets et de certificats de pilotage*

14. (1) Le titulaire d'un brevet ou d'un certificat de pilotage doit remplir les conditions suivantes:

a) il doit avoir obtenu une note de passage à un examen de compétence tenu par le jury d'examen;

b) au moins 14 jours et au plus 60 jours avant l'examen dont il est fait mention à l'alinéa a), il doit avoir été déclaré médicalement apte à exercer les fonctions de pilote;

c) il doit être titulaire d'un certificat restreint de radiotéléphoniste;

d) il doit être titulaire d'un certificat attestant qu'il a suivi avec succès un cours d'entraînement au simulateur radar;

e) pour exercer les fonctions de pilote dans les zones de pilotage obligatoire suivantes:

(i) baie des Exploits, Baie-Verte, Clarenville, baie de Plaisance, Holyrood, Stephenville ou Port-aux-Basques (Terre-Neuve), ou

(ii) Sheet Harbour (Nouvelle-Écosse),

il doit être titulaire d'un certificat de capacité non inférieur à celui de capitaine, valable pour les caboteurs, sans restriction de jauge;

f) pour exercer les fonctions de pilote dans les zones de pilotage obligatoire suivantes:

## [Texte]

(i) Bay of Exploits, Baie Verte, Clarenville, Placentia Bay, Goose Bay, Holyrood, Humber Arm, St. John's, Stephenville or Port aux Basques compulsory pilotage area of Newfoundland,

(ii) Cape Breton, Halifax or Sheet Harbour compulsory pilotage area of Nova Scotia, or

(iii) Saint John compulsory pilotage area of New Brunswick,

have served on voyages in that area for at least

(iv) eighteen months as master of a ship,

(v) one year as deck watch officer and at least one year as master of a ship, or

(vi) three years as deck watch officer and have so served at least two of those years while being the holder of a certificate of competency not lower than Master Home Trade unlimited as to tonnage;

(g) he shall be able to speak and write the English language to the extent necessary to carry out his pilotage duties;

(h) he shall hold in a valid and subsisting condition every certificate that he was required to hold to obtain the licence or pilotage certificate;

(i) he shall remain medically fit so as to meet the medical examination requirements set out in the *General Pilotage Regulations*;

(j) he shall have local knowledge of the pilotage area where he is to perform pilotage duties including knowledge of the tides, currents, depths of water, anchorages and aids-to-navigation;

(k) he shall have up-to-date knowledge of the harbour and other marine regulations that apply in the pilotage area in respect of which he is to perform pilotage duties, including knowledge of

(i) the *Collision Regulations*,

(ii) the *Quarantine Regulations*, and

(iii) the Act and the regulations made pursuant thereto

in so far as they apply in that pilotage area; and

(l) he shall, in the opinion of the Board of Examiners, have a satisfactory record in ship-handling and the performance of pilotage duties.

(2) In addition to the qualifications under subsection (1), the holder of a pilotage certificate shall

(a) complete every two years at least twelve one-way trips in the compulsory pilotage area in respect of which he is to perform pilotage duties; and

(b) on request, provide the Authority with satisfactory evidence that he has complied with the requirements of paragraph (a).

## [Traduction]

(i) baie des Exploits, Baie-Verte, Clarenville, baie de Plaisance, Goose Bay, Holyrood, Humber Arm, Saint-Jean, Stephenville ou Port-aux-Basques (Terre-Neuve),

(ii) Cap-Breton, Halifax ou Sheet Harbour (Nouvelle-Écosse), ou

(iii) Saint-Jean (Nouveau-Brunswick),

il doit avoir servi au cours de voyages dans cette zone,

(iv) au moins dix-huit mois en qualité de capitaine de navire,

(v) au moins un an en qualité d'officier de quart à la passerelle et au moins un an en qualité de capitaine d'un navire, ou

(vi) au moins trois ans en qualité d'officier de quart à la passerelle dont deux ans pendant qu'il était titulaire d'un certificat de capacité non inférieur à celui de capitaine, valable pour les caboteurs, sans restriction de jauge;

g) il doit être capable de parler et d'écrire l'anglais assez bien pour exercer les fonctions de pilote;

h) tout certificat dont il devrait être titulaire pour obtenir le brevet ou le certificat de pilotage doit être en état de validité;

i) il doit demeurer médicalement apte de façon à satisfaire aux exigences médicales prévues au *Règlement général sur le pilotage*;

j) il doit connaître les lieux de la zone de pilotage où il doit exercer les fonctions de pilote, y compris les marées, courants, profondeurs, mouillages et aides à la navigation;

k) il doit se tenir au courant des règlements sur les ports et des autres règlements de la marine qui s'appliquent dans la zone de pilotage où il doit exercer les fonctions de pilote, y compris

(i) les *Règles sur les abordages*,

(ii) le *Règlement sur la quarantaine*, et

(iii) la Loi et ses règlements d'application

dans la mesure où ils s'appliquent dans cette zone de pilotage; et

l) il doit, de l'avis du jury d'examen, avoir un dossier satisfaisant en ce qui concerne la manœuvre des navires et l'exercice des fonctions de pilote.

(2) En plus des conditions prescrites au paragraphe (1), le titulaire d'un certificat de pilotage doit

a) effectuer, tous les deux ans, au moins douze voyages simples dans la zone de pilotage obligatoire où il doit exercer les fonctions de pilote; et

b) sur demande, fournir à l'Administration une preuve suffisante qu'il a satisfait aux exigences de l'alinéa a).

## [Text]

File Ref.: 8160-1  
November 17, 1977

Mr. G. P. Major  
Suite 1804  
1080 Beaver Hall  
Montreal, Quebec  
H2Z 1S8

*Subject:* Examination Format, Atlantic Pilotage Authority

Dear Mr. Major:

As per your request, I am documenting the subjects covered in pilotage licence and certificate examinations as follows:

Questions on local knowledge of the pilotage area where the applicant intends to perform pilotage duties: This includes questions regarding tides currents, depths of water, anchorages, aids to navigation, marine traffic regulating systems, and proper interpretation of Notices to Shipping and/or Notices to Mariners. The candidate is to have a knowledge of the interpretation of radar, sounding machine equipment, magnetic and/or Gyro compass, Decca navigation equipment and/or equivalent, and also a knowledge of harbour and other marine regulations that apply in the pilotage area. These include: collision regulations, the quarantine regulations, and National Harbours Board and/or Public Harbour Regulations. He is expected as well to have a knowledge of the Pilotage Act, and regulations made pursuant thereto. He is expected to have a knowledge of ship-handling, and be knowledgeable with regard to the duties, responsibilities, and obligations of a pilot.

The exam is conducted in two parts; a written examination, with a time allowed of 3 hours, and an oral examination, time allowed 2 hours. A sample of a pilotage certificate examination is enclosed for your information. I would request, however, that these samples be treated as confidential documents.

The passing mark for each paper of 70%. A Rating Guide for pilots' licence and certificate exam is enclosed for your information. The candidate is rated in two parts: (a) Knowledge and Ability: should be obtain 100% on his written and oral exam papers he would obtain a maximum mark of 60%. Under the (b) section of the Rating Guide (Effectiveness or Personal Suitability): if he was perfect in the opinion of the Examining Board he would obtain a maximum mark of 40% under this section for a total of 100%.

The Examining Board is made up of the Director of Operations, who was appointed as Chairman in accordance with section 17(3) of the A.P.A. Regulations, and two licenced pilots who are knowledgeable of the area where the candidate is applying for a pilotage licence or certificate.

Following each examination the Chairman of the Board of Examiners reports the results to the Authority in accordance with section 20 of the A.P.A. Regulations.

## [Translation]

N° de dossier: 8160-1  
Le 17 novembre 1977

Monsieur G. P. Major  
Pièce 1804  
1080, rue Beaver Hall  
Montréal (Québec)  
H2Z 1S8

*Objet:* Épreuves d'examen, Administration de pilotage de l'Atlantique

Monsieur,

Pour faire suite à votre demande, je vous transmets ci-dessous les sujets traités dans le cadre des examens concernant les brevets et certificats de pilotage.

Questions portant sur la connaissance des lieux de la zone de pilotage où le candidat a l'intention d'exercer les fonctions de pilotage: ces questions concernent la connaissance des marées, des courants, des profondeurs, des mouillages, des aides à la navigation, du système de régulation du trafic maritime, ainsi qu'une interprétation satisfaisante des avis aux pilotes et aux navigateurs. Le candidat doit avoir une connaissance de l'interprétation du radar, des appareils de sondage, des compas magnétiques et des gyrocompas, de l'équipement de navigation Decca ou de son équivalent, ainsi que la connaissance des règlements régissant les ports et autres domaines de la marine qui s'appliquent dans la zone de pilotage. Il s'agit à cet égard des règles sur les abordages, du règlement sur la quarantaine, du Conseil des ports nationaux et des règlements sur les ports publics. Le candidat doit aussi connaître la Loi sur le pilotage et ses règlements d'application. De plus, il doit connaître la manœuvre des navires, et être bien au courant des fonctions, responsabilités et obligations d'un pilote.

L'examen est administré en deux parties; l'écrit pour lequel trois heures sont prévues, et l'oral qui dure deux heures. Veuillez trouver ci-joint un modèle d'examen pour le certificat de pilotage. Je vous demanderais cependant de considérer ces documents comme des pièces confidentielles.

La note de passage pour chaque épreuve est de 70 p. 100. Je joins aussi pour votre gouverne un guide d'évaluation pour l'examen concernant les brevets et certificats de pilotage. Le candidat est évalué selon deux critères: (a) connaissances et aptitudes: avec 100 p. 100 à l'examen écrit et oral, le candidat obtiendrait une note maximale de 60 p. 100. D'après la section (b) du guide d'évaluation (efficacité ou aptitudes personnelles): le jury d'examen juge que le candidat est parfait il lui accorde une note maximale de 40 p. 100 pour cette section, pour un total de 100 p. 100.

Le jury d'examen se compose du directeur des opérations, qui, conformément au paragraphe 17(3) du règlement sur l'APA fait fonction de président du jury, et de deux pilotes brevetés qui connaissent bien chaque zone de pilotage où le candidat ou le titulaire doit exercer les fonctions de pilote.

Après chaque examen, le président du jury fait rapport des résultats à l'Administration, conformément à l'article 20 du règlement de l'APA.

## [Texte]

The Board of Examiners is also governed when conducting exams by sections 14, 17, 18, 19, and 21 of the A.P.A. Regulations, and sections 4, 5, 6, 7, 8, and 10 of the General Pilotage Regulations.

We would hope that the foregoing would answer all inquiries regarding the conduct of pilots' licence and certificate examinations in this Authority.

Yours truly,

(Capt.) C. L. Ball  
Director of Operations and  
Chairman of the Board of Examiners

November 25th, 1977

Mr. G. M. Sinclair,  
Administrator Marine,  
Ministry of Transport,  
Tower "A", Place de Ville,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0N7

Re: Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments—Atlantic Pilotage Authority Regulations, Section 14 (1)(a)—Our file: AR-1400-3

Dear Mr. Sinclair,

Please excuse the delay in replying to your letter of October 13, 1977 to Captain Latter, concerning the above subject. Commitments in preparing documents and briefs on the review of pilotage legislation and other matters, have taken much time in recent weeks.

The system and procedure of pilotage examinations are set out in sections 14, 17, 18, 19 and 20, and you will note from the attached documents provided by Captain Ball, Director of Operations, A.P.A., that pilotage examinations are conducted in two parts; i.e. oral and written.

One of the reasons why the passing mark for examinations is not mentioned in the regulations, is that the total assessment of all candidates is subject to the opinion of the Board of Examiners appointed under section 17 of the regulations.

Pursuant to section 14 (1)(1), the Board of Examiners has to form an opinion on whether a candidate has a "satisfactory record in shiphandling and the performance of pilotage duties". Obviously, it is very difficult to establish a percentage mark on a matter such as this one. Another requirement which may be difficult to assess on a pure calculation basis is that set out in section 19 (d), concerning the "knowledge of the handling of ships that are within the tonnage restriction for the class of licence or pilotage certificate held or applied for".

The "passing mark" in the assessment of candidates on matters which I have mentioned above would presumably be based on the opinion of the Board of Examiners that a candidate "has it" or "does not have it"; thus the reason for not defining a passing mark.

## [Traduction]

Lorsqu'il fait passer des examens, le jury est aussi assujetti aux article 14, 17, 18, 19 et 21 du règlement de l'APA et aux articles 4, 5, 6, 7, 8 et 10 du règlement général sur le pilotage.

Nous espérons que ces renseignements pourront répondre à toutes vos questions concernant les examens pour les brevets et certificats de pilotage de cette Administration.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le directeur des opérations  
et le président du jury d'examen  
(Capt) C. L. Ball

Le 25 novembre 1977

M. G. M. Sinclair  
Administrateur du transport maritime  
Ministère des Transports  
Tour «A», Place de ville  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0N7

Sujet: Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires—Alinéa 14(1)a) du Règlement de l'Administration de pilotage de l'Atlantique. Notre dossier: AR 1400-3

Monsieur,

Veuillez nous excuser d'avoir tardé à répondre à votre lettre du 13 octobre 1977, adressée au capitaine Latter, sur le sujet précité. La rédaction de documents et de mémoires relatifs à la révision de la loi sur le pilotage et autres questions connexes, nous a pris beaucoup de temps ces dernières semaines.

Les règles et les modalités des examens de pilotage sont énoncées aux articles 14, 17, 18, 19 et 20; à la lecture des documents ci-joints, que nous a fournis le capitaine Ball, Directeur des opérations de l'APA, vous constaterez que les examens de pilotage se divisent en deux: une partie orale et une partie écrite.

Le règlement ne mentionne pas la note de passage concernant les examens car l'évaluation globale de tous les postulants est assujettie à l'avis du jury d'examen dont les membres sont nommés conformément à l'article 17 du règlement.

Conformément à l'alinéa 14(1)l) le jury d'examen doit juger si le candidat a un «dossier satisfaisant en ce qui concerne la manœuvre des navires et l'exercice des fonctions de pilote.» Il est évidemment très difficile de déterminer une note de passage dans un domaine de ce genre. Une autre condition peut être difficile à évaluer mathématiquement; elle est énoncée au paragraphe 19d) et concerne «la connaissance de la manœuvre des navires dont la jaune ne dépasse pas celle prévue pour la catégorie de brevet ou de certificat de pilotage détenu ou demandé».

La «note de passage», dans l'évaluation d'un candidat sur les matières mentionnées, serait probablement fondée sur l'opinion du jury d'examen décidant qu'un postulant «a les aptitudes requises» ou «ne les a pas»; voilà pourquoi il n'y a pas de définition de la note de passage dans le règlement.

## [Text]

The system of examinations in pilotage cannot be compared to that which exists in professions such as the Bar or the medical profession, where candidates are tested on the basis of their knowledge of the subject matter, and not on the basis of their past experience and ability such as in shiphandling for example, in the case of pilots.

Should the Standing Joint Committee have any other questions on this matter, I will gladly attempt to provide answers and any other information.

Yours very truly,

Guy P. Major.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** SOR/77-395 Broadcasting Licence Fee Regulations, which were before the Committee on April 20, 1978. To be printed: a commentary of December 5, 1977; a letter dated August 16, 1977, from Mr. Johnston, CRTC, to Mr. Massey, formerly our counsel; a letter dated May 1, 1978, from counsel to Mr. Johnston; and a letter dated August 1, 1978, from Mr. Osborn of CRTC to Mr. Eglington.

## [Translation]

Les examens de pilotage ne peuvent pas se comparer à ceux du droit ou de la médecine. Dans ces professions, les candidats sont évalués à partir de leurs connaissances sur un sujet et non pas, comme c'est le cas pour les pilotes, à partir de leur expérience et de leurs aptitudes à manœuvrer les navires, par exemple.

Si le Comité a d'autres questions sur le sujet, je serai très heureux d'essayer de lui en fournir les réponses ainsi que tout autre renseignement.

Je vous prie d'agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Guy P. Major

**Le coprésident (M. Baldwin):** DORS/77-395, Règlement sur les droits de licence de radiodiffusion, déposé devant le Comité le 20 avril 1978. Seront imprimées: les observations du 5 décembre 1977; une lettre datée du 16 août 1977, adressée par M. Johnston, du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, à M. Massey, notre ancien conseiller juridique; une lettre datée du 1<sup>er</sup> mai 1978, du conseiller juridique à M. Johnston; et une lettre datée du 1<sup>er</sup> coût 1978, de M. Osborne, du Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, à M. Eglington.

DORS/77-395

RÈGLEMENT SUR LES DROITS DE LICENCE DE  
RADIODIFFUSION  
Loi sur la radiodiffusion

Le 5 décembre 1977

Critère 1(a); 11

Le paragraphe 4(5) du présent règlement se lit comme suit:

(5) A défaut de paiement en temps utile, sont payables des droits supplémentaires de 1½ p. 100 sur le solde dû à chaque mois.

On a demandé au Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes d'indiquer le pouvoir habilitant dont il s'est inspiré pour édicter le paragraphe 4(5). La lettre ci-jointe qu'a fait parvenir le Conseil en réponse à cette question indique qu'il s'est inspiré du sous-alinéa 16(1)b)(vii) qui se lit comme suit:

16. (1) Dans la poursuite de ses objets, le Conseil, sur la recommandation du comité de direction, peut . . .

b) établir des règlements applicables à toutes les personnes qui détiennent des licences de radiodiffusion ou aux personnes qui détiennent des licences d'une ou de plusieurs classes et

(vii) fixant, avec l'approbation du Conseil du Trésor, les tarifs de droits à acquitter par les titulaires de licences et prévoyant ce paiement.

Dans sa réponse, le Conseil indique qu'il considère que le paragraphe 4(5) du règlement crée une deuxième catégorie de

"16. (1) In furtherance of its objects, the Commission, on the recommendation of the Executive Committee may . . .

(b) make regulations applicable to all persons holding broadcasting licences, or to all persons holding broadcasting licences of one or more classes . . .

(vii) with the approval of the Treasury Board, fixing the schedules of fees to be paid by licensees and providing for the payment thereof."

In its reply, the Commission indicates that it regards section 4(5) of the Regulations as establishing a second category of

**[Texte]**

fees "payable at any time after November 30th". They reject the characterization of section 4(5) as a surcharge for late payment.

The matter, therefore, rests at the level of semantics. Is a provision which imposes a charge of 18% per annum on the balance of an outstanding amount which is owing and due just another category of fee within the meaning of section 16(1)(b)(vii), or is it a penalty exigible only on late payment? The inference that it is a surcharge or a penalty is inescapable:

- (a) The amount is only calculated on overdue accounts.
- (b) The licensee is not receiving a service or performing an act which is referable to the 18% interest charge during the period when the interest is accruing.
- (c) The return of 18% is far greater than any but the rate received from speculative investment. It is not comparable with "interest rates" other than those paid to Finance Houses and on credit cards.

It should be noted that section 16(1) of the Act limits the Commission's regulatory powers to the making of regulations "in furtherance of its objects". Section 15 of the Act reads in part:

"15. . . . the Commission shall regulate and supervise all aspects of the Canadian broadcasting system with a view to implementing the broadcasting policy enunciated in section 3 of this Act."

Section 3 comprises a lengthy statement of the aims and objects of the Canadian broadcasting system. Nowhere are interest payments mentioned, nor is one able to infer authority to make them. It is obvious that merely referring to a charge or a penalty as a "second category of fee" does not transform it into what it is not. And it is trite law that laws which impose penalties such as the obligation to make payments are to be strictly construed. Of two reasonable constructions, the one which does not impose the penalty is to be preferred. The meaning of words in a statute which imposes a penalty must be clear and precise for the sanction to take effect. For these reasons, it is considered that there is no authority in the Broadcasting Act which permits the Commission to impose the 18% surcharge on amounts owing after the designated time.

That the imposition of a collection surcharge is in conformity with common commercial practice is not denied. There are, however, several striking distinctions between the imposition of a statutory charge and a negotiated contractual fee.

- (a) Commercial matters are governed by contractual freedom; there exists no necessity of accepting conditions proposed by one party to a desired agreement where other parties exist who will offer the same value for different considerations. The Commission, however, exercises a statutory monopoly in granting licences. A station cannot "shop around".

**[Traduction]**

droits «payables en tout temps après le 30 novembre». On refuse l'interprétation selon laquelle le paragraphe 4(5) imposerait des droits supplémentaires pour défaut de paiement.

Par conséquent, il s'agit donc d'une question de sémantique. Une disposition imposant des frais de 18 p. 100 par année sur le solde d'un montant dû constitue-t-elle simplement une autre catégorie de droits aux termes du sous-alinéa 16(1)b)(vii) ou s'agit-il d'une sanction imposée pour défaut de paiement seulement? Il est impossible de soutenir que cette disposition n'impose pas de droits supplémentaires ou de sanction:

- a) Le montant ne porte que sur les arriérés.
- b) Le titulaire de licence ne reçoit pas de service ou ne pose pas de gestes qui peuvent expliquer l'imposition d'un taux d'intérêt de 18 p. 100 pendant la période où les intérêts s'accumulent.
- c) Le taux d'intérêt de 18 p. 100 est beaucoup plus élevé que les taux courants, exception faite de ceux que rapportent des investissements spéculatifs. Il ne se compare à aucun autre taux si ce n'est à ceux que fixent les sociétés de finance et celles qui distribuent des cartes de crédit.

Il convient de noter que le paragraphe 16(1) de la Loi limite les pouvoirs de réglementation du Conseil à l'établissement de règlements «dans la poursuite de ses objets». L'article 15 de la loi se lit en partie comme suit:

le Conseil doit réglementer et surveiller tous les aspects du système de la radiodiffusion canadienne en vue de mettre en œuvre la politique de radiodiffusion énoncée dans l'article 3 de la présente loi.

L'article 3 décrit en détails les buts et objectifs du système de la radiodiffusion canadienne. On ne fait nulle part mention du versement d'intérêts et ces dispositions n'accordent nullement le pouvoir d'en réclamer. Il est évident que le simple fait de faire référence à l'imposition de droits supplémentaires ou d'une sanction comme à une «deuxième catégorie de droits» ne modifie pas la nature de ces éléments et il va de soi que les lois qui imposent des sanctions comme par exemple l'obligation de faire des versements doivent être interprétées restrictivement. De deux interprétations raisonnables, celle qui n'impose pas de sanction doit être retenue. La signification des mots employés dans une loi qui impose une sanction doit être claire et précise pour que la sanction soit effectivement imposée. Pour ces raisons, nous considérons que rien dans la Loi sur la radiodiffusion n'autorise le Conseil à imposer des droits supplémentaires de 18 p. 100 pour défaut de paiement.

Nous ne nions pas que l'imposition de droits supplémentaires pour recouvrement soit conforme aux pratiques commerciales courantes. Il existe toutefois plusieurs différences marquées entre l'imposition d'un droit statutaire et celle de droits contractuels négociés.

- a) Les règles commerciales sont régies par la liberté contractuelle; il n'est pas nécessaire d'accepter les conditions d'une partie qui souhaite conclure un accord lorsque d'autres parties offrent la même valeur pour des considérations différentes. Toutefois, pour l'octroi de licences, le Conseil exerce un monopole réglementaire. Les stations

[Text]

## [Translation]

n'ont pas le choix d'aller ailleurs et doivent faire affaires avec le Conseil.

b) Contrairement à un entrepreneur privé, le Conseil n'est pas libre d'imposer les conditions les plus favorables. Cela va de soi. Ces dispositions sont imposées par la loi et le pouvoir du Conseil d'imposer des conditions est strictement limité.

c) Le pouvoir d'imposer des droits supplémentaires de 18 p. 100 pour recouvrement n'est pas essentiel aux opérations du Conseil. Ce dernier peut avoir recours

(i) à l'ensemble des mesures correctives civiles qui peuvent ordinairement être appliquées; et

(ii) aux dispositions de la Loi sur la radiodiffusion et possiblement à celles du paragraphe 29(1) qui impose une sanction lourde à «tout titulaire de licence qui viole les dispositions d'un règlement établi en vertu de la présente Partie et qui lui est applicable . . .».

Par le passé, le Comité a réussi à faire abroger l'imposition de droits supplémentaires dans le cas du Règlement sur la voie maritime du Saint-Laurent.

August 16, 1977

Le 16 août 1977

Mr. Melez Massey  
Counsel  
Standing Joint Committee  
of the Senate and of the  
House of Commons on Regulations  
and Other Statutory Instruments  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Re: Broadcasting Licence Fee Regulations SOR/77-  
395

Dear Mr. Massey:

I apologize for this late reply to your inquiry of July 15th on Section 4(5) of the above regulations but have just returned from holidays.

The authority for this particular Section is contained within Section 16(1)(b)(vii) of the Broadcasting Act which permits the Commission with the approval of the Treasury Board to fix the schedule of fees to be paid by licensees and to provide for the payment thereof.

Section 4(5) of the regulation in our view provides a schedule of fees in two separate categories. The first category consists of the fees payable as of November 30th each year. The second category consists of the fees payable at any time after November 30th. Accordingly, we would not categorize the additional fees required under Section 4(5) as a "surcharge for late payment".

Monsieur Melez Massey  
Conseiller  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires du  
Sénat et de la Chambre des communes  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Objet: DORS/77-395, Règlement sur les droits de licence  
de radiodiffusion

Monsieur,

Je m'excuse d'avoir tardé à répondre à votre lettre du 15 juillet concernant le paragraphe 4(5) du règlement mentionné ci-dessus; la raison de ce retard en est que je reviens tout juste de vacances.

Le pouvoir habilitant de ce paragraphe figure au sous-alinéa 16(1)b)(vii) de la Loi sur la radiodiffusion qui autorise le Conseil à fixer, avec l'approbation du Conseil du Trésor, les tarifs de droits à acquitter par les titulaires de licence et prévoyant ce paiement.

A notre avis, le paragraphe 4(5) du règlement établit deux catégories distinctes de droits. La première concerne les droits payables au 30 novembre de chaque année et la deuxième, les droits payables en tout temps après cette date. Par conséquent, nous ne considérons pas que les droits additionnels exigés en vertu du paragraphe 4(5) constituent des droits supplémentaires pour défaut de paiement.

## [Texte]

I hope this answers your inquiry. Please let me know if you have any further questions.

Yours sincerely,

C. C. Johnston

May 1, 1978

C. Johnston, Esq.,  
General Counsel,  
C.R.T.C.,  
Room 1726,  
100 Metcalfe Street,  
OTTAWA

Re: SOR/77-395, Broadcasting Licence Fees Regulations

Dear Mr. Johnston:

Thank you for your letter of 16th August last, addressed to Mr. Massey, which the Committee considered on 20th ultimo.

The Committee was unable to accept your construction of Section 4(5) of the Regulations as establishing a second category of fees "payable at any time after November 30th". The Committee still considers that Section 4(5) provides for a penalty by way of surcharge for late payment. The following matters weighed heavily with the Committee in its approach to the amount provided for by Section 4(5);

(a) The amount is only calculated on overdue accounts.

(b) The licensee is not receiving a service or performing an act which is referable to the 18% interest charge during the period when the interest is accruing.

(c) The return of 18% is far greater than any but the rate received from speculative investment. It is not comparable with "interest rates" other than those paid to Finance Houses and on credit cards.

(d) Section 16(1) of the Act limits the Commission to the making of regulations "in furtherance of its objects". Neither usury nor interest payments are part of or necessary to those statutory objects.

(e) Merely referring to a charge as a second category of fee can not make it so if its true native is a surcharge or a penalty.

(f) Laws which impose charges are to be strictly construed. Of two or more constructions that one is to be preferred which does not create liability.

## [Traduction]

J'espère que vous trouverez cette réponse satisfaisante. Si vous avez d'autres questions à poser, n'hésitez pas à m'en faire part.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

C. C. Johnston.

Le 1<sup>er</sup> mai 1978

Monsieur C. Johnston,  
Avocat général  
C.R.T.C.  
Pièce 1726  
100 rue Metcalfe  
Ottawa (Ont).

Objet: DORS/77-395, Règlement sur les droits de licence de radiodiffusion

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 16 août dernier. Cette lettre était adressée à M. Massey et a été étudiée par le Comité le 20 avril.

Le Comité n'a pas pu accepter votre interprétation du paragraphe 4(5) du règlement. Selon vous ce paragraphe créerait une deuxième catégorie de droits «payables en tout temps après le 30 novembre». Le Comité reste d'avis que ce paragraphe prévoit une sanction par l'intermédiaire de droits supplémentaires imposés pour défaut de paiement en temps utile. Les questions suivantes ont eu une importance capitale en ce qui concerne l'opinion émise par le Comité concernant le montant stipulé au paragraphe 4(5).

a) Le montant ne porte que sur les arriérés.

b) Le titulaire de licence ne reçoit pas de service ou ne pose pas de gestes qui peuvent expliquer l'imposition d'un taux d'intérêt de 18% pendant la période où les intérêts s'accumulent.

c) Le taux d'intérêt de 18% est beaucoup plus élevé que les taux courants, exception faite de ceux que rapportent les investissements spéculatifs. Il ne se compare à aucun autre taux si ce n'est à ceux que fixent les sociétés de finance et celles qui distribuent des cartes de crédit.

d) Le paragraphe 16(1) de la Loi limite les pouvoirs de réglementation du Conseil à l'établissement de règlement «dans la poursuite de ses objets». Ni les taux usuraires ni le versement d'intérêts font partie de ces dispositions réglementaires qui ne les requièrent aucunement.

e) Le simple fait de faire référence à l'imposition de droits comme à une deuxième catégorie de droits ne signifie pas que c'est le cas si, par sa nature, il s'agit d'un droit supplémentaire ou d'une sanction.

f) Les lois, qui imposent des sanctions comme par exemple l'obligation de faire des versements, doivent être interprétées restrictivement. Des deux interprétations, et peut-être même plus, celle qui n'impose pas de sanctions doit être retenue.

## [Text]

(g) There are striking differences between a contractual fee or price which in the private sector is now often the subject of surcharge for late payment, and the imposition of a statutory charge by the Commission:

(i) Commercial matters are governed by contractual freedom; there exists no necessity of accepting conditions proposed by one party to a desired agreement where other parties exist who will offer the same value for different considerations. The Commission, however, exercises a statutory monopoly in granting licences. A station cannot "shop around".

(ii) The Commission is not free as is a private contractor to impose the most favourable conditions. This is self-evident. It is controlled by statute. Its power to impose conditions is strictly limited.

(iii) The power to impose an 18% collection surcharge is not essential to the Commission's function. The Commission can have recourse to

(i) the battery of civil remedies ordinarily available.

(ii) the provisions of the Broadcasting Act and possibly of section 29(1) which imposes a substantial sanction on "every licensee who violates the provisions of any regulation applicable to him made under this Part . . .".

(h) The Committee has successfully objected to the surcharging of overdue accounts by the St. Lawrence Seaway Authority which, after discussion with the Principal Legal Adviser to the Privy Council Office, Mr. A. S. Ross, conceded that it had no authority to impose such surcharges. (See the Committee's Second Report to the Houses, Session 1976, page 9).

Should your Commission still consider that the Committee's position is erroneous it will appreciate your further advice in this matter as soon as conveniently may be. There are several other instances of surcharges which have engaged the Committee's attention recently and it wishes to dispose of them all at the same time.

Yours sincerely,

C. C. Eglington

## [Translation]

g) Il existe des différences marquées entre, d'une part, un droit contractuel ou un prix qui, dans le secteur privé, fait maintenant l'objet d'un droit supplémentaire pour défaut de paiement et, d'autre part, l'imposition d'un droit statutaire par la Commission:

(i) Les règles commerciales sont régies par la liberté contractuelle; il n'est pas nécessaire d'accepter les conditions d'une partie qui souhaite conclure un accord lorsque d'autres parties offrent la même valeur pour des considérations différentes. Toutefois, pour l'octroi de licences, le Conseil exerce un monopole statutaire. Les stations n'ont pas le choix d'aller ailleurs et doivent faire affaire avec le Conseil

(ii) Contrairement à un entrepreneur privé, le Conseil n'est pas libre d'imposer les conditions les plus favorables. Cela va de soi. Ces dispositions sont imposées par la loi et le pouvoir du Conseil d'imposer des conditions est strictement limité.

(iii) Le pouvoir d'imposer des droits supplémentaires de 18% pour recouvrement n'est pas essentiel aux opérations du Conseil. Ce dernier peut avoir recours

(i) à l'ensemble des mesures correctives civiles qui peuvent ordinairement être appliquées; et

(ii) aux dispositions de la Loi sur la radiodiffusion et possiblement à celles du paragraphe 29(1) qui impose une sanction lourde à «tout titulaire de licence qui viole les dispositions d'un règlement établi en vertu de la présente Partie et qui lui est applicable . . .».

h) Le Comité a réussi à faire abroger l'imposition de droits supplémentaires imposés par l'Administration de la voie maritime du Saint-Laurent. Après avoir débattu la question avec le principal conseiller juridique du bureau du Conseil Privé, M. A. S. Ross, l'Administration a concedé qu'elle n'avait pas le pouvoir d'imposer ses droits supplémentaires. (Voir le deuxième rapport du Comité présenté aux deux Chambres, Session 1976, page 9)

Si le Conseil juge encore que le Comité est dans l'erreur, il aura l'obligeance de communiquer à ce dernier, toute autre opinion sur cette question, le plus tôt possible. Il existe plusieurs autres cas de droits supplémentaires, cas que le Comité a étudiés récemment. Le Comité souhaite régler tous ces problèmes en même temps.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

G. C. Eglington.

## [Texte]

G. C. Eglinton, Esq.

Standing Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on Regulations and Other Statutory Instruments  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

August 1, 1978

## [Traduction]

1<sup>er</sup> août 1978

Monsieur G. C. Eglinton

Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires du Sénat et de la Chambre des communes Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Re: SOR/77-395 Broadcasting Licence Fees Regulations Our file #610

Dear Mr. Eglinton:

I acknowledge receipt of your letter of May 1, 1978, addressed to the former General Counsel. I wish to apologize for the delay in reply due to my absence from the office for an extended public hearing of the Commission.

In support of the validity of s. 4(5), we respectfully submit the following:

1. The regulations were made pursuant to section 16(1)(b)(vii), the text being the following:

“16. (1) In furtherance of its objects, the Commission, on the recommendation of the Executive Committee, may . . .

(b) make regulations applicable to all persons holding broadcasting licences, or to all persons holding broadcasting licences of one or more classes, . . .

(vii) with the approval of the Treasury Board, fixing the schedule of fees to be paid by licensees and providing for the payment thereof.”

2. Both subsection 4(4), which provides for the date of payment, and 4(5), which addresses a case where payment is not made until after a certain date, are within the ambit of the above underlined part of section 16 of the Broadcasting Act.

3. The details of payment of fees, including such items as dates of payment, and the necessity of providing for cases of default of payment, are matters for the Commission's discretion, subject to approval by Treasury Board.

4. Analogies with the private sector or with other administrative tribunals may be instructive but cannot replace the need for the exercise of the Commission's discretion in light of its knowledge of the particular industry in question, which knowledge was supplemented by a public hearing and comments on the particular issue of license fees.

Objet: DORS/77-395, Règlement sur les droits de licence de radiodiffusion

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 1<sup>er</sup> mai 1978 adressée à l'ancien avocat général. Je m'excuse d'avoir tardé à répondre à votre lettre; la raison de ce retard est que j'ai dû m'absenter du bureau pour assister à une audience publique du Conseil.

Afin d'appuyer le bien fondé du paragraphe 4(5), nous vous soumettons respectueusement ce qui suit:

1. Les modifications au règlement ont été apportées conformément au sous-alinéa 16(1)b(vii), qui se lit comme suit:

«16. (1) Dans la poursuite de ses objets, le Conseil, sur la recommandation du comité de direction, peut . . .

b) établir des règlements applicables à toutes les personnes qui détiennent des licences de radiodiffusion ou aux personnes qui détiennent des licences d'une ou de plusieurs classes et . . .

(vii) fixant, avec l'approbation du conseil du Trésor, les tarifs de droits à acquitter par les titulaires de licences et prévoyant ce paiement.”

2. Le paragraphe 4(4), qui prévoit la date du paiement, et le paragraphe 4(5) qui traite des conséquences lorsqu'un paiement n'est pas versé après une certaine date, sont tous les deux assujettis aux termes soulignés de la disposition de la Loi sur la radiodiffusion, disposition qui est énoncée plus haut.

3. Les modalités concernant le versement des droits, y compris les dates, la nécessité de prévoir des solutions si les paiements ne sont pas effectués, sont laissées à la discrétion du conseil et sont assujetties à l'approbation du Conseil du Trésor.

4. Les analogies avec le secteur privé ou avec d'autres tribunaux administratifs peuvent être dignes d'intérêt mais ne peuvent pas remplacer le fait que c'est le Conseil qui doit exercer son pouvoir de discréction à la lumière de ses connaissances dans la domaine précis concerné. Une audience publique et les commentaires portant sur la question précise des droits, ont contribué à étayer ses connaissances.

## [Text]

We shall be pleased to meet with you for further discussions of this matter, should you deem it advisable.

Yours very truly,

D. E. Osborn  
General Counsel

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** There is a difference of opinion here as to the certain wording. Any comments? Mr. Eglington.

**Mr. Eglington:** Very briefly, Mr. Chairman, the practice of imposing a 1.5 per cent surcharge is a growing practice both commercially and with respect to government services. The Committee has, on numerous occasions, objected that if surcharges are to be imposed there must be authority for them in the statute. On several occasions departments have finally agreed that they should have their acts amended to provide for it.

In the case of the broadcasting fees, the department, first of all, said that what was provided for were, in fact, two fees, one fee that was  $100 \times$  and a second fee that was  $101.5 \times$  after 30 days and, presumably, 101.5 per cent of  $101.5 \times$  after 60 days.

In the letter of August 1, the counsel to the Commission relies on a different ground, namely the words, "providing for the payment" of the fees, providing the payment thereof where they appear in Section 16 (1) of the act.

I do not find those words particularly persuasive.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** That is the letter of August 16, is it?

**Mr. Eglington:** August 1, 1978.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Oh, 1978. I beg your pardon.

**Mr. Eglington:** It was that "providing for the payment thereof" relates to the mechanics of making payments. An example of that was the earlier form of the broadcasting fee regulations themselves, which provided for payment of part of the fee in advance, and if the licence were granted and that advance payment was then credited against the fee, those words would provide for payment in cash or certified cheque, or between certain hours.

In this connection, I also would like to draw the Committee's attention to Section 12 of the Patent Act, which in dealing with much the same sort of issue enables the Governor in Council to make regulations governing the payment of fees prescribed, including—and it goes on to give examples of what payment of the fee means, including the time when the fee will be paid, the manner in which fees will be paid, and the circumstances in which fees previously paid may be refunded in total or in part. So I suppose the matter is arguable, but consistently with the Committee's previous position that if this 1.5 per cent surcharge practice is to be followed, the Act should provide for it, I think that, in this instance, it should be included in the general report with the surcharge practices of the National Harbours Board, because obviously we are not going to achieve anything. It has gone back to the Commission, who are determined to maintain their surcharge.

## [Translation]

Si vous le souhaitez, nous serons heureux de vous rencontrer pour approfondir cette question.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

L'avocat général,  
D. E. Osborn

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il semble y avoir désaccord sur le libellé. Y a-t-il des observations? Monsieur Eglington.

**M. Eglington:** Très brièvement, monsieur le président, on a de plus en plus tendance, à la fois dans les secteurs public et privé, à imposer des droits supplémentaires de 1.5 p. 100. Le Comité a dit à plusieurs reprises que l'imposition de droits supplémentaires doit être autorisée dans la loi. Plusieurs ministères ont déjà convenu de modifier leurs lois respectives à cette fin.

Dans le cas des droits touchant la radiodiffusion, le ministère a d'abord déclaré qu'il s'agissait de deux droits: des droits de 100 X et des droits supplémentaires de 101.5 X, qui s'appliquaient après 30 jours; on présume que ce serait 101.5 p. 100 de 101.5 X après 60 jours.

Dans la lettre datée du 1<sup>er</sup> août, adressée au Conseil par le conseiller juridique, l'argument est fondé sur les mots: « et prévoyant ce paiement », et l'on cite l'alinéa 16 (1) de la loi, où il est question de paiement.

Ce libellé ne semble pas très convaincant.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il s'agit d'une lettre datée du 16 août, n'est-ce pas?

**M. Eglington:** Du 1<sup>er</sup> août 1978.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oh, de 1978. Je vous demande pardon.

**M. Eglington:** L'expression « et prévoyant ce paiement » traite de la façon d'effectuer ces paiements. On en trouve un exemple dans les droits qui s'appliquaient autrefois à la radiodiffusion, selon lesquels une partie de la somme serait versée à l'avance et, si la licence était accordée, le montant versé à l'avance serait déduit des droits payables; le libellé prévoit le paiement au comptant ou par chèque certifié, ou entre certaines heures.

Je voudrais aussi porter l'attention du Comité sur l'article 12 de la Loi sur les brevets, qui, dans une situation semblable, permet au gouverneur en conseil d'émettre des règlements gouvernant le paiement des droits prescrits et qui donne également des exemples de la manière dont le paiement peut être effectué, la manière dont les droits peuvent être versés, et les circonstances dans lesquelles les droits déjà versés peuvent être remboursés en total ou en partie. La question est donc discutable. Cependant, conformément à l'attitude déjà adoptée par le Comité, pour qu'on puisse exiger de tels droits supplémentaires de 1.5 p. 100, la loi doit les prévoir. Je crois donc qu'il faudrait le mentionner dans notre rapport général, en même temps que le cas des droits supplémentaires imposés par le Conseil des ports nationaux, car autrement nous n'arriverons absolument à rien. Le Conseil est à nouveau saisi de la question, mais il semble décidé à maintenir ces droits supplémentaires.

[Texte]

• 1150

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** What can happen is they are imposing a fine, in reality.

**Mr. Eglington:** Yes, sir.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** They are imposing a fine without being authorized to do so and a fine which they can fix at their discretion, although . . .

**Mr. Eglington:** That is right.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** . . . and that is something that should be for the legislature to provide.

**Mr. Eglington:** And it is not something that has a contractual right to get out of, as with a department store credit account. You can stop dealing with a department store.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Well, pursuing that thing, if the Committee feels very strongly or moves . . .

Now we go back to the Province of Alberta, ownership of land, having in mind that both jurisdictions are involved, or shortly will be involved, in elections—who knows, there may be a new government in Alberta. Anyway, we have not got any answers. Maybe we should again ask him if we can get responses . . .

**Mr. Eglington:** Well, Mr. Chairman, the reason I put it back on the agenda was simply that that was the decision that was taken on April 6, 1978. The Committee had grave reservations about the validity of important provisions in the regulations. And the reply was that the people with whom we can deal in Ottawa did not feel that they were entitled to take it up with the Alberta authorities. The Committee did not consider it could contact the Alberta authorities direct. As a consequence, letters were written on April 12, 1978, to the then Attorney General, and a further letter on November 30 to the present Attorney General. And there has been no response whatever, the Committee's request being for the nomination of some appropriate channel for communication with the Government of Alberta.

In the meantime, the regulations have been given a new definite life. So it is really back in the Committee's lap now as to what it wants to do, or as to whether anyone has any private line to the Attorney General.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** A former prominent member of this Committee is now Minister of State for Federal-Provincial Relations; Mr. Reid. Maybe Mr. Reid might come before us and try to explain all this at a later date.

**Senator Lafond:** Well, from the Department of Justice, we just have had no reply.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** No reply, no.

**Senator Lafond:** We have not had a negative reply.

**Mr. Eglington:** No, but it is now ten months, virtually.

**Senator Lafond:** Well, it might not be a bad idea, before getting Mr. Reid in, or rather than wait for him, to acquaint him with the correspondence . . .

[Traduction]

**Le coprésident (M. Baldwin):** En fait, il s'agit d'une amende.

**M. Eglington:** Oui, monsieur.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il s'agit d'une amende que cet organisme impose sans en avoir l'autorisation, la fixant selon son bon vouloir, bien que . . .

**M. Eglington:** C'est exact.

**Le coprésident (M. Baldwin):** . . . et c'est à la loi de prévoir une telle sanction.

**M. Eglington:** Il ne s'agit pas d'une disposition d'un contrat que le client peut annuler, comme c'est le cas pour un compte de crédit dans un grand magasin, car alors le client peut fermer le compte.

**Le coprésident (M. Baldwin):** A ce propos, si le Comité est vraiment décidé ou propose . . .

Passons maintenant, si vous le voulez bien, à la question de la possession des terres d'Alberta par des étrangers . . . Il ne faut pas oublier que là-bas comme ici, il y aura bientôt des élections et peut-être y aura-t-il un nouveau gouvernement en Alberta. De toute manière, nous n'avons pas reçu de réponse; nous devrions peut-être poser à nouveau nos questions . . .

**M. Eglington:** Monsieur le président, j'ai remis cette question à l'ordre du jour simplement parce que la décision remonte au 6 avril 1978. Le Comité avait exprimé de sérieuses réserves quant à la validité de dispositions importantes du règlement. Les représentants de l'organisme concerné à Ottawa nous ont fait savoir qu'ils ne se croyaient pas autorisés à en saisir les autorités de l'Alberta. Le Comité ne croit pas qu'il pourrait non plus communiquer directement avec les autorités albertaines. Par conséquent, le 12 avril 1978, nous avons écrit au procureur général de l'époque, et le 30 novembre suivant, au procureur général actuel. On n'a pas non plus donné suite à la demande du Comité pour qu'une filière de communications soit constituée avec le gouvernement de l'Alberta.

Entre-temps, le règlement a pris une toute nouvelle vigueur. C'est donc encore une fois au Comité de décider ce qu'il entend faire, à moins que quelqu'un n'ait ses entrées auprès du procureur général.

**Le coprésident (M. Baldwin):** M. Reid, autrefois membre du Comité, et maintenant ministre d'État aux relations fédérales-provinciales. Il pourrait peut-être venir au Comité tenter de nous expliquer le tout.

**Le sénateur Lafond:** Nous n'avons tout simplement pas reçu de réponse du ministère de la Justice.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Non, nous n'avons reçu aucune réponse.

**Le sénateur Lafond:** Nous n'avons pas reçu de réponse négative.

**M. Eglington:** Non, mais l'affaire remonte maintenant à près de 10 mois.

**Le sénateur Lafond:** Avant de convoquer M. Reid, ou plutôt que d'attendre qu'il puisse venir, il serait peut-être préférable de lui faire part de la correspondance . . .

## [Text]

**An hon. Member:** Right.

**Senator Lafond:** ... that we have exchanged so far and get his views on whether a reply can be obtained and from what source.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** He has had some interest in this.

**Senator Lafond:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Is that acceptable?

SI/75-85, SI/78-107—Judges Act (Removal Allowance) Order, the question as to the discretion given to the Minister of Justice as to the matter of costs paid to judges. Any comment?

Well, first, to be printed, a letter dated March 16, from Counsel to Mr. McIntosh of the Department of Justice; a letter dated April 13, 1978, from Mr. McIntosh to Counsel; and a commentary dated August 1, 1978.

March 16, 1978

H. A. McIntosh, Esq., Q.C.,  
Assistant Deputy Minister  
(Legislative Planning),  
Department of Justice,  
OTTAWA.

Re: SI/75-85, Judges Act (Removal Allowance) Order

Dear Mr. McIntosh:

Although the above Order will now, as I understand it, fall to be administered by the Commissioner for Judicial Affairs, there is no Designated Instruments Officer for the Commissioner's office and, therefore, the Order having been made upon the recommendation of the Minister of Justice, I am addressing myself to you as the Designated Instruments Officer for that Minister's department.

The Order was considered by the Committee yesterday and the view was formed that the words "is satisfied that" should be removed from section 5 of the Order. The presence of those words renders the test in section 5 subjective and thereby places the judiciary in a position apparently inferior to that of the Minister, in that they are subjected in the matter of removal expenses to his satisfaction that certain states of affairs exist. The test of Minister's satisfaction as to section 5(b) is particularly unfortunate. The Committee's view is that the recompense of judges should be fixed by reference to fixed and objective criteria and not by reference to the satisfaction of any servant of the Crown, whether Minister or a Commissioner acting under a Minister or as his deputy. Section 5 would, in the Committee's view, be quite workable with the offending words removed.

The Committee also took note of the wording of the enabling power in section 21.1(2) of the Judges Act as added by S.C. 1974-75-76 cap. 48, section 10. I am instructed to enquire of you the significance of the words "prescribed by or under

## [Translation]

**Une voix:** En effet.

**Le sénateur Lafond:** ... échangée jusqu'ici et de lui demander si nous pouvons nous attendre à recevoir une réponse, et de quelles autorités.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il s'est déjà intéressé à la question.

**Le sénateur Lafond:** Oui.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Est-ce d'accord?

Nous passons maintenant aux documents TR/75-85 et TR/78-107—Décret d'application de la Loi sur les juges (allocation de transfert), où il est question du pouvoir discrétionnaire accordé au ministre de la Justice en ce qui concerne les frais remboursés aux juges. Avez-vous des commentaires?

Tout d'abord, nous ferons annexer au compte rendu des délibérations une lettre datée du 16 mars 1978 et adressée par notre conseiller juridique à M. McIntosh, du ministère de la Justice, de même qu'une lettre datée du 13 avril 1978 et adressée par M. McIntosh à notre conseiller; il y a enfin un commentaire daté du 1<sup>er</sup> août 1978.

Le 16 mars 1978

Monsieur H. A. McIntosh, c.r.  
Sous-ministre adjoint  
(Planification des programmes législatifs)  
Ministère de la Justice  
Ottawa

Objet: TR/75-85, Décret d'application de la Loi sur les juges (allocation de transfert)

Monsieur,

Même si le décret susmentionné relève dorénavant, si j'ai bien compris, du Commissaire pour les questions judiciaires, il n'existe aucun agent de liaison au sein du bureau de Commissaire et, comme le décret a été pris sur recommandation du ministre de la Justice, je m'adresse à vous en tant qu'agent de liaison auprès de ce ministère.

Le Comité a étudié le décret hier et a décidé que l'expression «s'il est convaincu que» devait être supprimée de l'article 5 de ce décret. L'expression rend l'article 5 subjectif et place donc les juges dans une position d'infériorité face au ministre, en ce sens qu'il appartient à ce dernier de décider en matière d'allocations de transfert d'un juge, si les demandes sont raisonnables dans les circonstances. La disposition prévue à l'alinéa 5b), stipulant que le ministre doit être convaincu de certains faits, est malheureuse. Le Comité estime que les frais de déménagement des juges devraient être fixés en fonction de critères fixes et objectifs, et ne pas dépendre de l'opinion d'un serviteur de la Couronne, qu'il s'agisse du ministre, d'un commissaire agissant sous son autorité ou d'un sous-ministre. L'article 5 serait, de l'avis du Comité, tout aussi valable si celle locution malheureuse était supprimée.

Le Comité a aussi noté le libellé du pouvoir habilitant contenu au paragraphe 21.1(2), de la Loi sur les juges, tel qu'ajouté par l'art. 10, C. 48 des S.C. 1974-1975-1976. On m'a chargé de vous demander les sens de l'expression «prescrits

## [Texte]

the authority of the Governor in Council" as compared with the more usual form "prescribed by the Governor in Council". I am also instructed to enquire whether section 5(c) of the Order is in any way related to the form in which the enabling power is cast. Section 5(c) does, of course, imply a judgmental factor and the presence of such a factor in dealing with the judiciary may well be questionable. It may be that rules or "guidelines" as to what will be regarded as being reasonable in certain circumstances have been promulgated by the Minister, or the Commissioner, his deputy. Perhaps you will kindly let me know whether or not that is so.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

Le 13 avril 1978

Mr. G. C. Eglington,  
Standing Joint Committee of the  
Senate and of the House of Commons  
on Regulations and other  
Statutory Instruments,  
c/o The Senate,  
Ottawa K1A 0A4.

Re: SI/75-85, Judges Act (Removal Allowance) Order

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of March 16th in which you raise a number of matters in connection with the above-mentioned Order.

The Committee's concern about the position of the judiciary in Canada, namely that its members not be considered inferior to the legislative or executive branch of government, is one shared by the Department of Justice. At the same time the Department is also concerned that actions of the executive not place the judiciary in a position that could be embarrassing to its members. Along with the first principle is another of some importance, namely the responsibility of Ministers of the Cross to Parliament for the expenditure of funds voted for matters under their administration. The Order was prepared with these matters in mind.

You suggest in your letter that the words "is satisfied that" be removed from the opening portion of section 5. The result would then be that any decision of the Minister of Justice that expenses in respect of which a claim is made "are reasonable in the circumstances" would be subject to review, presumably by the judiciary. This would place that body in the compromising position of sitting in judgment on the Minister's determination as to the reasonableness of expenses incurred by one of its members.

With respect to the second principle I have mentioned above, if the Minister is to be responsible to Parliament for the administration of the funds voted into his control by that body, then the words "is satisfied that" are appropriate to the

## [Traduction]

par le gouverneur en conseil ou sous son autorité» comparativement à la tournure traditionnelle «prescrits par le gouverneur en conseil». On m'a aussi chargé de demander si l'alinéa 5c) du décret est de quelque façon rattaché au libellé de l'article habilitant. L'alinéa 5c) fait, bien sûr, intervenir un facteur d'interprétation et la présence de ce facteur dans les rapports entre le ministre et la magistrature n'est peut-être pas opportun. Il se peut que des règles ou des «lignes directrices» concernant l'interprétation de ce qui est raisonnable dans certaines circonstances aient été promulgées par le ministre, le commissaire ou son sous-ministre. Auriez-vous l'obligeance de me faire savoir si de telles lignes directrices ont été formulées?

Je vous prie d'agrérer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington

Le 13 avril 1978

Monsieur G. C. Eglington  
Comité mixte des règlements et autres  
textes réglementaires  
a/s du Sénat  
Ottawa K1A 0A4

Objet: TR/75-85, Décret d'application de la Loi sur les juges (allocation de transfert)

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 16 mars dernier, dans laquelle vous soulevez un certain nombre de points concernant le décret susmentionné.

Le ministère de la Justice partage les préoccupations du Comité à propos de la position de la magistrature au Canada, selon laquelle les membres du corps judiciaire ne doivent pas être considérés comme inférieurs à ceux du Législatif ou de l'Exécutif. Par ailleurs, il veille également à ce que les actes de l'Exécutif ne placent pas le Judiciaire dans une situation qui pourrait être embarrassante pour ses membres. Outre ce premier principe, il en existe un autre d'une certaine importance, à savoir la responsabilité des ministres de la Couronne devant le Parlement, en matière de dépense des crédits votés pour des questions qui relèvent de leur compétence. On a tenu compte de cet aspect lorsqu'on a rédigé le décret.

Dans votre lettre, vous proposez que l'expression «est convaincu que» soit supprimée de la première partie de l'article 5. Il en résulterait alors que toute décision du ministre de la Justice, indiquant que les frais visés par une demande «sont raisonnables dans les circonstances», ferait l'objet d'une révision, probablement de la part du Judiciaire. Le fait de siéger pour juger la décision du ministre voulant que les dépenses engagées par l'un de ses membres sont raisonnables, mettrait le corps judiciaire dans une situation compromettante.

En ce qui concerne le deuxième principe que j'ai mentionné ci-dessus, si le ministre est responsable devant le Parlement, de la gestion des crédits que cet organisme a votés en sa faveur, alors l'expression «est convaincu que» s'impose si l'on veut

## [Text]

attainment of this result. To require the Minister of Justice to exercise a discretion or to be satisfied as to the reasonableness of payments to or in respect of judges in connection with judicial administrative matters is not unusual. In this regard, I would direct your attention to subsections 21(4) and 22(3) of the Judges Act and the provisions of that Act relating to judges' annuities.

You also asked in your letter as to the significance of the words "prescribed by or under the authority of the Governor in Council" as used in subsection 21.1(2) of the Judges Act and their relationship to paragraph 5 (c) of the Order. The words are used from time to time in statutes but in respect of the Removal Order, it does not appear that they have been interpreted in any way different from the words "prescribed by the Governor in Council". I can see no connection between these words and paragraph 5(c). Section 5 would appear to be made pursuant to the concluding portion of subsection 21.1(2) which provides that a removal allowance and other expenses shall be paid "upon such terms and conditions as are so prescribed".

Lastly, the Commissioner of Judicial Affairs has asked me to inform you that in future he will be the designated instruments officer for matters coming within his duties and functions under the Judges Act.

Yours truly,

H. A. McIntosh,  
Assistant Deputy Minister  
(Legislative Programming).

JUDGES ACT (REMOVAL ALLOWANCE) ORDER,  
AMENDMENT  
Judges Act

P.C. 1978-1869  
August 1, 1978.

Section 1(1) of the amending schedule adds to Section 3(1) of the Order the words "or such longer period as in the opinion of the Minister of Justice is reasonable". Thus the Department of Justice has extended the range of the Minister's power and discretion as defended stoutly in Mr. McIntosh's letter of 13th April, 1978.

**Mr. Eglington:** This letter was held back for some time, Mr. Chairman, because at the time when Mr. Bertrand was the registrar of the Supreme Court and the Committee was involved with him on the order which purported to make the Supreme Court a department of the Public Service, Mr. Bertrand interested himself in these regulations. It was my hope that something might come of his interest. But in any event, Mr. Bertrand has gone on to other duties and the matter is still unresolved.

What is really involved is a conflict, as Mr. McIntosh expresses it, between the desire not to have the judges beholden to the Attorney General for their removal expenses and the responsibility of the Attorney General to Parliament for the expenditure of funds both by Parliament for the purpose.

## [Translation]

parvenir à ce résultat. Il est courant de demander au ministre de la justice d'user de son pouvoir discrétionnaire ou de dire s'il est convaincu que les sommes versées aux juges ou à leur compte, pour des questions d'ordre administratif, sont raisonnables. A cet égard, je voudrais attirer votre attention sur les paragraphes 21(4) et 22(3) de la *Loi sur les juges* ainsi que sur les dispositions de cette loi relatives aux pensions des juges.

Vous avez également demandé, dans votre lettre, l'importance de l'expression «prescrits par le gouverneur en conseil ou sous son autorité», telle qu'elle est utilisées au paragraphe 21.1 (2) de la *Loi sur les juges*, ainsi que son rapport avec l'alinéa 5 c) du décret. Ces termes sont parfois utilisés de temps en temps dans les lois mais, en ce qui concerne le décret sur l'allocation de transfert, ils sont interprétés, semble-t-il, de la même façon que l'expression «prescrits par le gouverneur en conseil». Je ne vois pas le lien entre ces termes et l'alinéa 5c). L'article 5 semble être conforme à la dernière partie du paragraphe 21.1 (2), qui stipule que l'allocation de transfert et les autres frais doivent être payés «compte tenu des modalités prescrites».

Enfin, le Commissaire pour les questions judiciaires m'a demandé de vous informer qu'à l'avenir, il sera chargé des questions qui relèvent de sa compétence aux termes de la *Loi sur les juges*.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre adjoint,  
H. A. McIntosh  
(Planification des programmes législatifs)

DÉCRET D'APPLICATION DE LA LOI SUR LES JUGES  
(ALLOCATION DE TRANSERT)—MODIFICATION  
*Loi sur les juges*

C.P. 1978-1869  
Le 1<sup>er</sup> août 1978

Le paragraphe 1(1) de l'annexe de modification ajoute les termes «ou une période plus longue que le ministre de la Justice estime raisonnable» au paragraphe 3(1) de ce décret. Ce ministère a donc élargi l'étendue de la discréption du ministre ainsi que le préconisait M. McIntosh dans sa lettre du 13 avril 1978.

**M. Eglington:** Nous avons retenu cette lettre un certain temps, monsieur le président, parce que M. Bertrand s'est intéressé à ce règlement à l'époque où il était registraire de la Cour suprême et où le Comité a discuté avec lui du décret visant à faire de la Cour suprême un ministère de la Fonction publique. J'avais espéré qu'il en résulterait une solution. De toute manière, M. Bertrand est maintenant passé à d'autres fonctions et la question reste sans solution.

Il s'agit en réalité, comme le dit M. McIntosh, d'un conflit entre le désir de maintenir les juges indépendants du procureur général quant à leur allocation de transfert, et la responsabilité du procureur général vis-à-vis du Parlement, en ce qui concerne la dépense des crédits que vote le Parlement à cette fin.

## [Texte]

## [Traduction]

• 1155

Mr. McIntosh, who refers to certain sections of the Judges Act—Sections 21 (4) and 22 (3)—21 (4) relates to the travelling expenses of County Court judges, which has been extended by a vote to include Superior Court judges, and the amount that can be granted is such that it appears to the satisfaction of the Minister of Justice that the travelling expense was necessary.

And Section 22 (3) relates to an aggregate amount for all the conference expenses of judges, and no more may be expended beyond the aggregate amount—that is not the amount per judge but the aggregate—without the approval of the Minister of Justice of Canada. So I am not sure that the two sections of the Judges Act referred to are really on all fours with the particular problem in these regulation which is the Minister's opinion of, really, the discretion of the judge, I suppose, on any expenditure that he has incurred in removing himself and family.

There are really the two conflicting principles: one is that the judge should not be going "cap in hand" to the Attorney General; and the other, the Attorney General, or under him now the Commissioner for Judicial Affairs, is responsible for financial accountability to Parliament.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Any comments from the Committee?

Was the last letter the one of April 13?

**Mr. Eglington:** Yes, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** August 1. April 13. And we have not responded to that; we have been waiting for the Committee to decide on it.

**Mr. Eglington:** Well, Mr. Bertrand had interested himself too, and I was hopeful at one stage that perhaps there would be some alteration in the regulation but Mr. Bertrand has gone to another function.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** So we now see that the Commissioner for Judicial Affairs will be the designated instruments officer. It may be that he might be someone with whom you could negotiate on this; bring it up in the form of a discussion with him and then report back. Do you think that would be advisable?

**Mr. Eglington:** I am inclined to think that Mr. McIntosh, who is a very senior officer in the department, has spoken, as it were, with the full authority of his office in the department and, really, it is a matter which the Committee is going to have to decide as to whether it thinks this type of provision, which makes the amount of removal allowance that is paid to a judge, depends upon the opinion of the Attorney General and whether that is a proper provision, or whether the argument that has been expressed by Mr. McIntosh that it is the Attorney General who, after all, must take responsibility to Parliament for the expenditure of the money voted for judges' removal allowances, is the consideration that is to prevail.

**Mr. Baker:** Is there any problem, Mr. Eglington, in the fact the Attorney Attorney General and the Minister of Justice is one and the same person?

M. McIntosh fait allusion à certains paragraphes de la Loi sur les juges, notamment les paragraphes 21 (4) et 22 (3); le paragraphe 21 (4) porte sur les frais de déplacement des juges des cours de comté et un vote permet maintenant d'inclure les juges d'une cour supérieure. Le montant qui peut-être accordé est celui que le ministre de la Justice juge nécessaire comme dépenses de voyage.

Le paragraphe 22 (3) traite d'un montant global pour toutes les dépenses des juges en matière de conférence et un juge ne peut être remboursé d'un montant supérieur à ce total sans l'approbation du ministre de la Justice du Canada. Je suis donc persuadé que les deux articles de la Loi sur les juges dont il est fait mention touchent vraiment le point sensible qui nous préoccupe ici dans ce règlement, à savoir que le ministre doit donner son opinion sur la façon dont un juge exerce sa discrétion quant aux dépenses que lui occasionnent son déménagement et celui de sa famille.

Il y a donc là deux principes qui entrent en contradiction; premièrement, un juge de ne devrait pas devoir obéissance au procureur général, mais d'autre part, celui-ci ou peut-être maintenant le Commissaire aux affaires juridiques, est responsable de l'imputabilité financière de son ministère vis-à-vis du Parlement.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Les membres du Comité ont-ils des commentaires?

La dernière lettre est-elle celle qui est datée du 13 avril?

**Mr. Eglington:** En effet, monsieur le président.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il y en a une du 1er août et une du 13 avril. Nous en avons discuté; nous attendions que le Comité prenne une décision.

**Mr. Eglington:** M. Bertrand s'était également intéressé à la question et j'avais espéré à un certain moment qu'il apporterait quelques modifications au règlement, mais M. Bertrand occupe maintenant un autre poste.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous voyons que dorénavant le Commissaire aux affaires juridiques sera le registraire. Il est tout à fait possible que vous puissiez aborder la question avec lui, pour ensuite nous faire rapport de vos négociations. Croyez-vous que ce soit possible?

**Mr. Eglington:** M. McIntosh est l'un des fonctionnaires les plus haut placés au ministère, et je suis porté à croire qu'il s'est prononcé avec toute l'autorité de son poste au ministère et que c'est au Comité de décider s'il y a lieu de permettre une telle disposition, qui fait dépendre de l'opinion du procureur général le montant des frais de déplacement remboursés à un juge, ou si c'est plutôt l'argument exprimé par M. McIntosh qui doit prévaloir. Ce dernier affirmait que c'est le procureur général qui doit, après tout, rendre des comptes au Parlement de l'attribution des sommes votées en tant que frais de déplacement pour les juges.

**Mr. Baker:** Est-ce que le fait que le procureur général et le ministre de la Justice ne soient qu'une seule et même personne occasionne des difficultés, monsieur Eglington?

## [Text]

**Mr. Eglington:** Yes, I think there is a considerable problem, Mr. Baker. I might say in this context that I took the matter up with Sir Robert Speed on one occasion, and in the United Kingdom the situation is that the allowances are such as are prescribed in the Lord Chancellor's Regulations, and fixed amounts are prescribed, which, of course, may not suit some judges who spend more than the allowance.

Of course, the Lord Chancellor occupies an even more peculiar position being the head of Chancery Division, the Judges Appellate Committee of the House of Lords and a Cabinet Minister as well and responsible for the expenditure of funds. But at least he is not, by his own regulations, invested with the discretion to decide whether the expenditure is legitimate or not because the amounts are actually set out.

Now, the Minister of Justice has a hand in the appointment of the judges and, as Attorney General, of course, he is responsible for the sort of letter that has come from Mr. MacIntosh. So there is probably some problem there.

• 1200

**Mrs. Holt:** It seems from this letter from Mr. MacIntosh he is doing the very judicious thing in saying, you may be right but we are right, because that last line on page 1 said that this would place . . . In other words, you are not making decisions for me, which is a problem because he says this will place the body in the compromising position of sitting in judgment on the minister's determination, et cetera. Well, that is exactly what you are concerned with; that the courts are under the thumb or the influence of a minister. I think ministers rightly have to be responsible for their departments, but I certainly think the Chief Justice should have the ability and the authority and the freedom to administer his own budget. I just wonder, when Parliament allows a budget for the judiciary, if they should not have full authority for the administration of their own budget; you know, the problems that are raised in here.

**Mr. Eglington:** What I think Mr. MacIntosh is concerned about is that if a dispute were to arise as to the amount and the words "is satisfied that" were removed, theoretically, at least, the matter could then go to a court for the interpretation of the regulations. I am grateful for the last paragraph on the page and the clear acknowledgment from a most senior officer of the Department of Justice that the removal of the words "is satisfied that" means the issue becomes judicable and one can take it to a court. I am very happy to see that because there has been a certain resistance to that attitude in other parts of the public service. But I cannot myself conceive that a judge would proceed to litigate over his removal expenses. The problem Mr. MacIntosh sees of judges sitting on an appeal for a fellow judge, or a litigation brought by a fellow judge about his removal expenses, I do not really see that arising. I am probably still a little more concerned about the fact that these regulations put the judges in the position, in a sense, of being supplicants to the Minister of Justice.

## [Translation]

**M. Eglington:** Oui, je crois que c'est la source de difficultés considérables, monsieur Baker. Je pourrais ajouter à ce propos que j'ai déjà abordé la question avec sir Robert Speed, car au Royaume-Uni, les indemnités sont prescrites par le règlement du Grand Chancelier, et des sommes fixes sont prescrites, ce qui ne convient peut-être pas à certains juges qui dépensent davantage.

Le Grand Chancelier se trouve bien sûr dans une situation encore plus singulière, étant donné qu'il dirige la Division de la chancellerie et le comité d'appel de la Chambre des Lords, tout en étant également ministre et responsable des dépenses de deniers publics. Le règlement ne lui donne quand même pas le pouvoir de décider si les dépenses sont légitimes ou non, car les montants sont fixés d'avance.

Ici, le ministre de la Justice est chargé de nommer les juges, tandis qu'en tant que procureur général, il est bien sûr responsable du genre de lettre que nous avons reçue de M. MacIntosh. Des difficultés résultent probablement de cette double fonction.

**Mme Holt:** D'après cette lettre de M. MacIntosh, il semble qu'il se montre très judicieux en disant que nous avons raison, mais qu'il a lui-même raison également, car dans la dernière ligne de la première page de la lettre, il dit qu'ainsi . . . En d'autres termes, il dit que nous ne prenons pas de décision à sa place, ce qui peut occasionner des difficultés, car il se trouvera dans l'obligation de juger d'une décision du ministre, et ainsi de suite. C'est exactement ce qui vous préoccupe; vous craignez que les tribunaux se trouvent soumis à la tutelle ou à l'influence d'un ministre. J'admetts d'emblée que les ministres doivent être comptables des dépenses de leur ministère, mais je suis certainement d'avis que le juge en chef devrait avoir le pouvoir et la liberté d'administrer son propre budget. Lorsque le Parlement adopte des crédits destinés au pouvoir judiciaire, je me demande s'il ne devrait pas lui accorder l'entièvre autorité pour administrer son propre budget; vous connaissez les problèmes qui nous préoccupent ici.

**M. Eglington:** En fait, je crois que M. MacIntosh craint qu'en cas de conflit quant au montant, si l'expression «est convaincu que» était supprimée, la question pourrait être déferée à un tribunal pour l'interprétation du règlement. Je suis vraiment satisfait qu'au dernier paragraphe de cette page, un des plus hauts fonctionnaires du ministère de la Justice reconnaît sans équivoque que la suppression de l'expression «est convaincu que» signifie que la question peut être soumise à un tribunal. J'en suis vraiment absolument ravi, car nous avons rencontré une certaine résistance à cette idée dans d'autres secteurs de la Fonction publique. Je n'arrive quand même pas à m'imaginer qu'un juge puisse porter devant les tribunaux un conflit quant à ses dépenses de transfert. M. MacIntosh entrevoit une difficulté, en ce sens que des juges se verraien tenus d'entendre un appel pour l'un de leurs collègues, ou encore ils devraient trancher un litige qui leur serait soumis par l'un de leurs collègues relativement à ses dépenses de transfert. Je ne vois vraiment pas de telles difficultés. Je suis un peu plus préoccupé par un aspect du règlement qui place les juges dans une position de dépendance vis-à-vis du ministre de la Justice.

## [Texte]

**Mr. Baker:** That is the aspect that worries me as well. I share the concern. If that is the case and the Committee feels that way, I do not think we should let the matter drop with that explanation, which is really, with respect to Mr. MacIntosh, a rationalization more than an answer.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Could we say that curtails an unusual and unexpected use to apply. But certainly I would not, as a member of the public or a member of Parliament or a member of the Bar, think it would be a usual, ordinary use of a statutory instrument to put judges under a certain amount of supervision from a minister. Maybe if the Committee feels that way, counsel could so advise and see what reaction comes.

**Mr. Baker:** I think it is very important, in terms of the judiciary, that they be not supplicants; that they be not subject to any kind of pressure. It is a tradition that we have had in the country and it is a tradition in our system of justice, and I guess, if it is not, it ought to be the position in systems of justice all over the world. One might have great difficulty explaining this to someone who had not put their mind to the problem, but I think it is quite a real one and I do not think it is one we should let go.

**Mr. Eglington:** One of the other things that worried me about it is that it arose in the same context and in virtually the same time frame as that other order which inadvertently or otherwise purported to make the Supreme Court a department of the public service. It just seemed there was a certain tinge creeping into these things which was undesirable. Of course, recently the former Mr. Justice de Grandpré issued a very, very strong warning against attempts that were being made to encroach upon the independence of the judiciary in Canada.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Unless Mr. MacIntosh was prepared to say that there is evidence or some fact within his knowledge which suggests that judges would be making improper use of this, and I do not see him doing that.

• 1205

**Mrs. Holt:** I agree with Mr. Baker in his concern. I should think that it is essential to our whole system that they are totally independent of any group especially where money is involved and finances involved, and I have to ask: do they not have a budget which they are competent to administer themselves for all purposes, not just for the one referred to here? I also would like to ask you what the last paragraph means. Is there one person called Instruments Officer who has say over the budget or am I . . .

**Mr. Eglington:** No, Mrs. Holt. That is a reference to the amendments that were carried several years ago—how time flies—in which there was an effort by the administration to place themselves to some extent at arm's length with the judges in the actual administration of the courts. The Registrar of the Supreme Court was given, I suppose, Deputy Minister status and acquires a department, administrative side of the Supreme Court, and the Commissioner of Judicial Affairs was established to perform the same type of adminis-

## [Traduction]

**M. Baker:** Je partage votre préoccupation à ce propos. Si c'est ce que pensent les membres du Comité, je ne crois pas que nous devrions nous contenter de cette explication donnée par M. MacIntosh, car il s'agit plutôt d'une rationalisation que d'une réponse.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Pourrions-nous dire qu'il s'agit d'une pratique assez inhabituelle et inattendue? Que ce soit comme simple citoyen, comme député ou comme membre du barreau, je ne crois pas qu'il soit courant de voir un texte réglementaire soumettre les juges à un certain degré de supervision de la part d'un ministre. Si c'est bien l'opinion des membres du Comité, notre conseiller juridique pourrait peut-être en faire part aux intéressés, et nous attendrons leur réaction.

**M. Baker:** Je pense qu'il est très important que le pouvoir judiciaire ne soit pas placé dans une position de dépendance, c'est-à-dire que les juges ne soient pas assujettis à des pressions. La tradition le veut ainsi au pays et dans notre système judiciaire, et il devrait en être ainsi dans tous les systèmes judiciaires du monde, si ce n'est déjà le cas. C'est un problème qui paraît peut-être extrêmement complexe à quiconque ne l'a pas étudié, mais je crois qu'il est tout à fait réel et je ne pense pas que nous devrions en rester là.

**M. Eglington:** Je suis également inquiet du fait que ce décret est survenu dans les mêmes circonstances et à peu près à la même époque que l'autre décret, qui visait, accidentellement ou non, à faire de la Cour suprême un ministère de la Fonction publique. Il m'a semblé y voir apparaître peu à peu une certaine tendance qui n'est pas souhaitable. Bien sûr, M. de Grandpré, un ancien juge, vient de faire entendre un avertissement très catégorique contre les tentatives visant à empiéter sur l'indépendance du pouvoir judiciaire au Canada.

**Le coprésident (M. Baldwin):** A moins que M. MacIntosh ne soit disposé à dire qu'il est au courant de certains faits laissant croire que les juges pourraient abuser de ce pouvoir, mais je ne le pense pas.

**Mme Holt:** Je partage les craintes de M. Baker. Je crois que notre système doit rester entièrement indépendant de tout groupe, surtout là où il est question d'argent et de finances. Je me demande également s'ils n'ont pas un budget qu'ils peuvent administrer eux-mêmes pour toutes les fins et non seulement pour la fin citée ici? Je voudrais également demander quel est le sens du dernier paragraphe. Existe-t-il une personne dont le titre est agent de liaison et quel pouvoir de décision sur les questions budgétaires, ou . . .

**Mr. Eglington:** Non, madame Holt. Il est question des modifications adoptées il y a plusieurs années—que le temps passe vite!—grâce auxquelles l'administration a essayé de s'éloigner en quelque sorte des juges pour ce qui est de l'administration des tribunaux comme tels. J'imagine que le registraire de la Cour suprême a reçu le statut de sous-ministre, et a comme un ministère, s'occupant des éléments administratifs de la Cour suprême. Le poste de commissaire pour les questions judiciaires a été créé pour remplir des fonctions administratives

## [Text]

trative function in relation to the federally appointed judges in other courts.

**Mrs. Holt:** Not with power over the judges.

**Mr. Eglington:** Oh, no.

**Mrs. Holt:** Simply as a housekeeper.

**Mr. Eglington:** Yes, although the Commissioner is in all respects the deputy of the Minister of Justice for these purposes and under his direction and the vote, for instance, which provides for these matters is a Justice Department vote. Operating expenditures, travelling and other allowances and expenses for judges, et cetera, in 1975 is \$22 million. The department has always been responsible for the administration of the money voted for Parliament for the upkeep and maintenance of the judiciary. It is distinct from salaries.

**Mrs. Holt:** That again causes me great concern because I should think that judges, of all people in our society, should be masters of their own budgets, and no deputy minister. I do not know whether we can change it, but certainly no deputy minister, even less than the Minister, should have any power over telling him what the travel expenses are or governing their travel expenses.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Is it agree that counsel should write along the lines indicated by the Committee and expressed by Mr. Baker?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Sor/76-373—Prince Edward Island Potato Marketing Levies Order (Before the Committee March 3, 1977); to be printed; a letter dated March 8, 1977, from Counsel to Mr. Payne of the Department of Agriculture; a letter September 19, 1978, from Mr. Heney of the Department of Agriculture to Counsel.

March 8, 1977

F. E. Payne, Esq.,  
A/Asst Deputy Minister  
(Production & Marketing),  
Department of Agriculture,  
OTTAWA.

Re: SOR/76-373, P.E.I. Potato Marketing Levies  
Order

Dear Mr. Payne:

The Committee considered the above Order at its meeting on 3rd instant. Two discrepancies between the English and French texts in section 2 were noted, viz: . . .

(i) “potatoes”—The English text uses the expression “in any province of Canada”, which would include Prince Edward Island itself. Such potatoes would lie solely within provincial jurisdiction and can not be the subject of this Order. The French text is accurate and uses the phrase “dans une autre province”.

## [Translation]

semblables par rapport aux juges nommés au niveau fédéral dans les autres tribunaux.

**Mme Holt:** Il n'a pas de pouvoir sur les juges.

**M. Eglington:** Oh non.

**Mme Holt:** Il est là simplement pour la régie interne.

**M. Eglington:** Oui, bien que ce commissaire soit à toutes fins pratiques le fondé de pouvoir du ministre de la Justice pour les objectifs sous sa direction. Et le crédit prévu pour ces questions est un crédit du ministère de la Justice. Les dépenses de fonctionnement, de déplacement, etc., ainsi que les dépenses des juges, en 1975, s'élevaient à 22 millions de dollars. Le ministère a toujours eu la responsabilité d'administrer l'argent voté par le Parlement pour maintenir la magistrature. Ce crédit est distinct du crédit pour les salaires.

**Mme Holt:** Voilà encore une question qui me préoccupe beaucoup; je crois que, de tous les éléments de notre société, les juges, et non un sous-ministre, devraient contrôler leur propre budget. Je ne sais pas s'il est possible de changer cela, mais il est certain qu'un sous-ministre, encore moins qu'un ministre, ne devrait pas avoir le pouvoir de fixer aux juges leurs frais de déplacement ou de contrôler leurs frais de déplacement.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Est-il convenu que le conseiller juridique devrait rédiger une lettre comme il est indiqué par le Comité et exprimé par M. Baker?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. Baldwin):** DORS/76-373, Ordonnance sur les contributions de commercialisation des pommes de terre de l'Île-du-Prince-Édouard (soumis au Comité le 3 mars 1977); à faire imprimer: une lettre du 8 mars 1977, du conseiller juridique à M. Payne, du ministère de l'Agriculture; une lettre du 19 septembre 1978, de M. Heney, du ministère de l'Agriculture, au conseiller juridique.

Le 8 mars 1977

Monsieur F. E. Payne  
Sous-ministre adjoint intérimaire  
(Production et commercialisation)  
Ministère de l'Agriculture  
OTTAWA

Objet: DORS/76-373, Ordonnance sur les contributions de commercialisation des pommes de terres de l'Île-du-Prince-Édouard

Monsieur,

Le Comité a étudié l'ordonnance susmentionnée lors de sa réunion du 3 courant. Nous avons noté deux différences entre les versions anglaises et françaises de l'article 2.

(i) «*pommes de terre*»—La version anglaise utilise l'expression «in any province of Canada», ce qui pourrait inclure l'Île-du-Prince-Édouard elle-même. Dans ce cas, la production des pommes de terre relèverait de la compétence provinciale uniquement et ne pourrait pas par conséquent faire l'objet de la présente ordonnance. La version

## [Texte]

(ii) "bona fide farmer"—The English text centres on a person who is a resident of Prince Edward Island. The French text turns upon "une personne domiciliée" in the province. This could be construed as meaning a person with Prince Edward Island domicile, which is not the same thing as residence. A resident of the province might not be domiciled there.

The Committee observed that section 4(2)(a)(iii) of the Order was of a type to which it had objected in the past. The Committee still considers that this familiar but broad discretion should not be granted. The Board should cause the types of information it requires dealers and producers to provide to be specified in the Order, possibly in a schedule. As the provision now stands there is always the possibility that a dealer or producer who does not commend himself to the Board will be faced with an unending list of requirements. In this particular instance, even the adverb "reasonably" is missing from the subparagraph.

The Committee trusts that, as in other instances of "information provision" requirements in marketing regulations, your Department will take the matter up with the P.E.I. Board to good effect.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

Our file 896.12P2

September 19, 1978

Mr. G. C. Eglington,  
Counsel,  
Standing Joint Committee of the Senate  
and the House of Commons on Regulations  
and Other Statutory Instruments,  
The Senate,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A4

Re: SOR/76-373, P.E.I. Potato Marketing Levies  
Order

Dear Mr. Eglington:

In response to your letter dated July 24, 1978 respecting the above named Order, this is to advise that we have clarified the wording of Section 2 with the Board and we have subsequently asked for an amendment of that Section to make the English and French versions the same.

## [Traduction]

française est exacte; elle utilise l'expression «dans une autre province».

(ii) "agriculteur véritable"—La version anglaise met l'accent sur une personne qui réside dans l'Île-du-Prince-Édouard. La version française parle d'"une personne domiciliée" dans la province, ce qui pourrait être interprété comme signifiant une personne ayant son domicile dans l'Île-du-Prince-Édouard; le mot domicile n'a toutefois pas la même signification que le mot résidence. Une personne qui réside dans une province peut ne pas y avoir son domicile.

Le Comité a noté que le sous-alinéa a(2)a)(iii) de l'ordonnance est analogue à des dispositions auxquelles il s'est opposé dans le passé. Le Comité s'oppose au pouvoir discrétionnaire usuel, mais vaste qui est accordé dans le présent article. Pourquoi l'Office ne précisera-t-il pas les renseignements particuliers que les détaillants et les producteurs devraient lui fournir? D'après l'article, sous sa forme actuelle, un détaillant ou un producteur mal vu par l'Office risque de faire face à une liste interminable d'exigences. Le sous-alinéa n'est même pas allégé par la présence de l'adverbe «raisonnablement».

Le Comité est convaincu que comme dans le cas d'autres exigences de divulgation de renseignements contenues dans les règlements de commercialisation, votre ministère étudiera la question avec l'Office de l'Île-du-Prince-Édouard.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression des mes sentiments distingués.

G. C. Eglington.

Notre référence: 896.12P2

Le 19 septembre 1978

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires du  
Sénat et de la Chambre des communes  
Le Sénat  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Objet: DORS/76-373, Ordonnance sur les contributions de commercialisation des pommes de terre de l'Île-du-Prince-Édouard.

Monsieur,

En réponse à votre lettre du 24 juillet 1978 concernant l'ordonnance susmentionnée, je vous informe par la présente que nous avons précisé le libellé de l'article 2 avec l'Office et que nous avons demandé qu'il soit ensuite amendé pour que les versions anglaise et française correspondent.

## [Text]

With respect to Section 4 (2)(a)(iii), the Board is of the understanding that the only information that could be obtained under this paragraph is that relating to the processing of potatoes. Under the circumstances, the Board does not see any reason why an amendment to the Order is necessary since they are of the opinion that the Order is legal in its present form.

Yours sincerely,

Michael J. Heney,  
Assistant Deputy Minister.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Are there any comments?

**Senator Lafond:** I have no comments on this or any further item, Mr. Chairman. Will you continue seeing we if required, please?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Thank you. I think this is the last one in any event. All the others are solved. Mr. Eglington, have you any comments?

**Mr. Eglington:** I of course agree with the statement in Mr. Heney's last letter that the only information that could be obtained is that relating to processing of potatoes. It is what the regulations are about, but that is not really the point. The Committee has objected in the past to these open-ended requirements that any information be offered up, because these could lead to harrassment in the constant demand for further and better information, even though it does relate to the processing of potatoes. I am still inclined to think that these authorities know precisely what information they need, at least within tolerable limits they know what they need, and there is no reason why the information cannot be set out in the order or in the schedule to it.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Now, SOR/72-219—National Battlefields Park Park By-law. We printed, by the way, a letter dated January 18, 1979, from Mr. Henri Têtu to Mr. Eglington. The amendment is going to be made as requested by the Committee.

Ottawa (Ontario) K1A 0H4  
January 18, 1979

Mr. G. C. Eglington  
Special Joint Committee of the Senate  
and the House of Commons on Regulations  
and other Statutory Instruments  
c/o The Senate  
OTTAWA (Ontario)  
K1A 0A4

*The attention of: Miss Lise Mayrand*

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of December 18, 1978, concerning the amendments to the Act establishing the National Battle-fields Commission.

## [Translation]

En ce qui concerne le sous-alinéa 4(2)a)(iii), l'Office est d'avis que les seuls renseignements que l'on pourrait obtenir ont trait au traitement des pommes de terre. Dans ces circonstances, l'Office ne voit pas la nécessité d'amender l'ordonnance, estimant qu'elle est légale sous sa forme actuelle.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre adjoint  
Michael J. Heney

**Le coprésident (M. Baldwin):** Y a-t-il des commentaires?

**Le sénateur Lafond:** Je n'ai aucun commentaire sur cette question, ni sur les autres, monsieur le président. Si nécessaire, est-ce que vous voulez bien me revoir?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Merci. Je crois que, de toute façon, nous sommes arrivés au dernier. Tous les autres cas sont réglés. Monsieur Eglington, avez-vous des commentaires?

**M. Eglington:** Bien sûr, je suis d'accord quant à l'affirmation de la dernière lettre de M. Heney, à savoir que les seuls renseignements que l'on a pu obtenir avaient trait au traitement des pommes de terre. Voilà le sens des règlements, mais ce n'est pas vraiment l'essentiel. Dans le passé, le Comité s'est opposé à ces exigences indéfinies voulant qu'on donne n'importe quelle information, parce que ces exigences pouvaient aboutir au harcèlement, à la suite de demandes constantes de meilleures et de plus vastes informations, même si les renseignements concernent le traitement des pommes de terre. J'ai toujours l'impression que ces autorités savent précisément de quels renseignements elles ont besoin, du moins dans des limites tolérables, et il n'existe aucune raison pour ne pas décrire ces renseignements dans l'ordonnance ou dans son annexe.

**Le coprésident (M. Baldwin):** DORS/72-219, Règlement du parc des champs de bataille nationaux. En passant, nous avons imprimé une lettre du 18 janvier 1979 de M. Henri Têtu à M. Eglington. La modification se fera comme le Comité l'a demandé.

OTTAWA (Ontario) K1A 0H4  
le 18 janvier 1979

Monsieur G. C. Eglington  
Comité Mixte Permanent du Sénat  
et de la Chambre des Communes  
des Règlements et Autres  
Textes Réglementaires  
a/s Le Sénat  
OTTAWA (Ontario)  
K1A 0A4

*Compétence de: Mlle Lise Mayrand*

Cher monsieur Eglington,

Je vous remercie de votre lettre du 18 décembre 1978 traitant des amendements à la Loi constitutive de la Commission des champs de bataille nationaux.

## [Texte]

The Department of Justice has already prepared a draft of the proposed amendments which has been approved at a meeting held in early December between the officials of The Department and those of Parks Canada.

The amended text of the draft bill was referred to the Commission on December 22, 1978 for a final revision by the Commission's legal services. However, we do not know yet when the new Bill will be submitted to the Parliament.

I will let you know of any further developments.

Sincerely yours,

Henri Têtu

Director

National Historic Parks  
and Sites Branch  
Parks Canada

• 1210

**Mr. Eglinton:** Well, I am not sure what for.

**Miss Mayrand:** It will require the passing of a bill. It just said that the officials of Parks Canada and the Department of Justice have agreed on the draft of a bill but when Parliament will pass that bill is another matter. In the meantime, the regulations are still in force.

**Mr. Baker:** Are we in the position then that pending the passage of some new statute there is a change to be made in the regulations?

**Mr. Eglinton:** These by-laws were first taken up by the . . .

**Mr. Baker:** Let me just make sure that we still require the change in the regulations.

**Mr. Eglinton:** Oh, yes.

**Mr. Baker:** Okay.

**Mr. Eglinton:** These by-laws have been floating around since 1974 and one of the chaps who was working for us at the time said facetiously about the only thing that one could be permitted to do in that park would be to stand vertical in a sleeping bag against a tree and urinate in the sleeping bag; that was about the only thing that had not been prohibited. I am not sure, having visited the park only twice and not having been harassed by anybody, how strictly the by-laws are enforced, but certainly simply passing an act that would provide for as draconian a regime as the by-laws is no answer. It was the oppressiveness of the by-laws that the Committee first objected to.

**Mr. Baker:** Well, I am sure that the Chairman will agree with me that it is very likely we will not see a new act before this Parliament is dissolved, so I would assume as long as we are composed of authority that we ought to go back and insist on a change.

**Mrs. Holt:** I doubt whether we will be the first priority in the Thirty-first Parliament too.

## [Traduction]

Le Ministère de la Justice a rédigé le projet d'amendements à la loi, texte qui a été approuvé lors d'une réunion tenue au début du mois de décembre par les officiels de ce ministère et par ceux de Parcs Canada.

Le texte de loi amendé fut envoyé à la Commission le 22 décembre 1978 pour une révision finale par l'avocat de la Commission. Toutefois, nous ne savons pas encore quand le Bill requis sera présenté au Parlement.

Je vous écrirai donc encore lorsque nous en saurons plus long sur le sujet.

Henri Têtu  
Directeur  
Direction des lieux et des parcs  
historiques nationaux  
Parcs Canada

**M. Eglinton:** Eh bien, je ne sais pas exactement dans quel but cela se fait.

**Mlle Mayrand:** Cela demandera l'adoption d'un projet de loi. La lettre dit seulement que les officiels de Parcs Canada et ceux du ministère de la Justice se sont entendus sur la rédaction d'un projet de loi, mais que la date d'adoption du projet de loi est une question bien différente. Entre-temps, les règlements sont toujours en vigueur.

**M. Baker:** Est-ce que cela veut dire qu'en attendant l'adoption d'une nouvelle loi, il nous faut apporter un changement aux règlements?

**M. Eglinton:** On a discuté pour la première fois de ces règlements le . . .

**M. Baker:** Permettez-moi de vérifier si le changement aux règlements est toujours nécessaire.

**M. Eglinton:** Ah, oui.

**M. Baker:** D'accord.

**M. Eglinton:** Ces règlements existent depuis 1974 environ; un de nos employés, à l'époque, a dit d'un ton ironique que la seule activité qui serait permise dans ce parc serait de rester debout dans un sac de couchage, contre un arbre, pour uriner dans le sac de couchage; c'était à peu près la seule chose qui n'avait pas été interdite. Étant donné que j'ai visité le parc deux fois sans être importuné, je ne sais pas avec quelle rigueur on applique les règlements. Mais l'adoption d'une loi prévoyant un régime aussi draconien que les règlements n'est certainement pas une réponse. C'était effectivement la rigueur des règlements que le Comité n'acceptait pas au départ.

**M. Baker:** Eh bien, je suis sûr que le président conviendra qu'il est très peu probable qu'une nouvelle loi soit adoptée avant la dissolution de ce Parlement. Je suppose donc que, tant que nous avons l'autorité, nous devons revenir là-dessus pour exiger un changement.

**Mme Holt:** Je doute que notre Comité ait la priorité au cours du trente et unième Parlement.

[Text]

**Miss Mayrand:** I think it is quite urgent for the masses because the act was enacted in 1917 . . .

**Mr. Baker:** Yes, it is an old one.

**Miss Mayrand:** . . . and they really have problems with the City of Quebec, for instance, where they cannot allow cable to be passed through the park, so they have to amend the act for other purposes.

**Mr. Baker:** It is not one of those things I am sure that would cause a great difficulty in Parliament when it came, but it is not one of the things that has been current on the Government House Leader's mind.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I regret I took too amiable a view, I thought that the text of the letter was that they were going to legislate which would provide for a new kind of regulations which we would be happy with but . . .

**Senator Marshall:** Mr. Chairman, would I be asking too much if I asked what was the background to this need for amendment? What was the purpose?

**Mr. Eglington:** The Committee considered that the original by-laws were unnecessarily oppressive in the extensive range of prohibitions they included and they included restrictions on freedom of speech amongst other things. Virtually, one could only speak, in the park with the consent of the superintendent, and perhaps commandant would be the appropriate word. Letters to the Battlefields Parks Commission and to the Indian Affairs Department seem to float off into nirvana somewhere for a considerable amount of time and then the Parks authority and the Indian Affairs department got together on it and then evidently they needed to amend the act for other purposes. I assume that they will take new enabling powers dealing with the park and then make new by-laws for the park, whenever that will be I do not know.

**Mr. Baker:** Perhaps it would be appropriate if we marched in Mr. Têtu and asked him to bring in his sleeping bag and have him stand up in it, so we could find out how difficult for some of the people in the park—the difficulties in which they find themselves.

**An hon. Member:** Zippered behind him.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** All right.

**Mrs. Holt:** Could we then ask, in the meantime, that measures be taken in the interim until this bill can be brought before Parliament?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** The Committee is still of the opinion that the regulations are not acceptable. We will let Mr. Baker deal with the bill when it comes in.

**Mrs. Holt:** You can do a survey, Mr. Baker. I would make a motion that Mr. Baker make a survey on the sleeping bag problem.

**Mr. Baker:** Someone will have to get me a sleeping bag.

**Mrs. Holt:** You could ask me to second at any time if you cannot get anywhere on that one.

[Translation]

**Mlle Mayrand:** Je crois que, pour la population, cette question presse, étant donné que la loi a été promulguée en 1917 . . .

**M. Baker:** Oui, c'est une vieille loi.

**Mlle Mayrand:** . . . et des problèmes réels existent à Québec, par exemple, où il est interdit de faire passer un câble par le parc; il est donc nécessaire de modifier la loi à d'autres fins.

**M. Baker:** Ce n'est pas le genre de question qui créerait énormément de difficultés au Parlement le moment venu, mais ce n'est pas non plus une des questions qui préoccupent actuellement le leader du gouvernement à la Chambre.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je regrette d'avoir pris une attitude trop aimable; j'ai cru comprendre, d'après le texte de la lettre, qu'ils allaient présenter une loi prévoyant un nouveau genre de règlements dont nous serions satisfaits, mais . . .

**Le sénateur Marshall:** Monsieur le président, serait-il excessif de demander quelles étaient les raisons de ces modifications? Quel en était l'objectif?

**Mr. Eglington:** Le Comité trouvait que les règlements originaux étaient inutilement oppressifs à cause des nombreuses interdictions qu'ils comprenaient; entre autres, ils comprenaient des restrictions à la liberté de parole. Il était presque interdit de parler dans ce parc sans l'approbation du surintendant—le titre de «commandant» serait peut-être plus approprié. Pendant assez longtemps les lettres adressées à la Commission des parcs des champs de bataille et au ministère des Affaires indiennes semblaient disparaître quelque part dans l'ombre; ensuite, les autorités des Parcs et du ministère des Affaires indiennes se sont réunies: elles avaient besoin, évidemment, de modifier la loi pour d'autres fins. Je suppose qu'elles prennent de nouveaux pouvoirs habilitants ayant trait au parc et, ensuite, elles rédigeront de nouveaux règlements pour le parc. Je ne sais pas quand cela se passera.

**M. Baker:** Il conviendrait peut-être de convoquer M. Têtu et de lui demander d'apporter son sac de couchage, à l'intérieur duquel il restera debout: on pourrait ainsi déterminer dans quelles difficultés certains visiteurs du parc se trouvent.

**Une voix:** Qu'on monte la fermeture éclair par derrière.

**Le coprésident (M. Baldwin):** D'accord.

**Mme Holt:** En attendant, pourrait-on demander qu'on prenne des mesures intérimaires, jusqu'à ce que ce projet de loi soit présenté au Parlement?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Le Comité juge toujours que les règlements sont inacceptables. Nous laisserons à M. Baker le soin de s'occuper du projet de loi quand il sera présenté.

**Mme Holt:** Monsieur Baker, vous pourriez faire un sondage. Je propose que M. Baker fasse un sondage sur le problème des sacs de couchage.

**M. Baker:** Il faudra que quelqu'un me donne un sac de couchage.

**Mme Holt:** Je serai prête à appuyer cette motion n'importe quand si vous n'obtenez pas de résultat.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** SOR/75-472 and SOR/78-174—Petroleum Administration Act Part I Regulations is to be printed. It has been before the Committee already. To be printed: a letter dated March 27, 1978 from Counsel to Mr. Lamar and a letter dated May, 1978 from Mr. Lamar to Mr. Eglington.

F. H. Lamar, Esq., Q.C.  
General Counsel  
National Energy Board  
OTTAWA, Ontario K1A 0E5

March 27, 1978

Re: SOR/75-472, as amended by SOR/78-174,  
Petroleum Administration Act Part I Regulations

Dear Mr. Lamar:

I notice that SOR/78-174 has appeared, as foreshadowed in your letter of 14th June 1977. The amendment appears to clear everything up except possibly for one small detail. Is the prescribed form, which remains unchanged, capable of being used for section 5(c) as amended? That is to say, is there a space to report the quantity or estimated quantity thereof of indigenous origin? Perhaps this is to be done by a notation, yet section 4 says the return is to be *in the form* set out in the schedule.

With kind regards,

Your sincerely,

G. C. Eglington.

May 2, 1978

Mr. G. C. Eglington,  
Counsel,  
Standing Joint Committee on  
Regulations and Other  
Statutory Instruments,  
The Senate,  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4.

RE: SOR/75-472, as amended by SOR/78-174,  
Petroleum Administration Act, Part I Regulations

Dear Mr. Eglington:

In reply to your letter of March 27, the existing form in the Schedule appears to be suitable for use for entries required under paragraph 5(c) of the captioned Regulations.

In column (2) of the form, licence holders are required to specify the amount of each different oil kinds and qualities exported under every licence. In column (6) on the same line,

## [Traduction]

**Le coprésident (M. Baldwin):** DORS/75-472 et DORS/78-174, Règlement de la Loi sur l'administration du pétrole (Partie I) sera imprimé. Il a déjà été soumis au Comité. A faire imprimer: une lettre du 27 mars 1978, du conseiller juridique à M. Lamar, et une lettre du 2 mai 1978, de M. Lamar à M. Eglington.

Le 27 mars 1978

Monsieur F.H. Lamar, C.R.  
Avocat-conseil général  
Office national de l'énergie  
473 rue Albert  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0E5

Objet: DORS/75-472, modifié par DORS/78-174,  
Règlement de la Loi sur l'administration du  
pétrole (Partie I)

Monsieur,

Je note la parution du DORS/78-174, qui était annoncée dans votre lettre du 14 juin 1977. La modification semble englober tous les aspects de la question sauf un léger détail. La formule prescrite, qui demeure inchangée, peut-elle répondre aux exigences de comptabilité du paragraphe 5c) modifié? C'est-à-dire, un espace a-t-il été prévu pour indiquer la quantité réelle ou prévue de pétrole d'origine canadienne? On a peut-être prévu procéder par une note en bas de page, mais pourtant l'article 4 dit que le relevé doit être fait dans la forme prescrite en annexe.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

G. C. Eglington

Le 2 mai 1978

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires  
Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Objet: DORS/75-472, modifié par DORS/78-174,  
Règlement de la Loi sur l'administration du  
pétrole (Partie I)

Monsieur,

En réponse à votre lettre du 27 mars, la forme actuelle de l'annexe semble être parfaitement adaptée pour pouvoir contenir les inscriptions exigées au paragraphe 5c) du Règlement susmentionné.

Dans la colonne (2) de la formule, les titulaires de licence doivent préciser chaque variété et qualité de pétrole exporté en vertu de leur licence. Dans la colonne (6) sur la même ligne, ils

## [Text]

the number of barrels exported of each particular kind and quality is reported, as illustrated in the attached appendix.

A sub-total of the total quantity exported in any shipment, consisting partly of foreign origin and partly of indigenous origin crude, may be shown in column (6).

With kind regards,

Yours sincerely,

F. H. Lamar,  
General Counsel.

## [Translation]

doivent indiquer le nombre de barils exportés de chaque variété et qualité de pétrole, comme l'illustre l'annexe ci-jointe.

On peut indiquer dans la colonne (6) une somme partielle de la quantité totale exportée au cours d'une expédition, consistant partiellement en pétrole brut d'origine étrangère et partiellement en pétrole brut d'origine canadienne.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

L'avocat-conseil général,  
F.H. Lamar

• 1215

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Do I understand correctly that that problem has been solved?

**Mr. Eglington:** Yes, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** SOR/77-983: Unemployment Insurance Regulations, amendment; before the Committee May 11, 1978. To be printed: a letter dated May 31, 1978 from Mademoiselle Mayrand to Mr. Charlebois of Canada Employment and Immigration Commission; and a letter dated June 27, 1978 from Mr. Fiander to Mademoiselle Mayrand.

G. W. Baldwin, Q.C., M.P.

May 31, 1978

J. C. Y. Charlebois,  
Canada Employment and  
Immigration Commission,  
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/77-983, Unemployment Insurance Regulations, amendment

Dear M. Charlebois:

This amendment was before the Joint Committee on May 11, 1978.

It was noted that the French version of Section 222 is incomplete in that it does not say to what sections 43, 46 and 49(3) do not apply or during which period they do not apply.

Yours sincerely,

L. Mayrand.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Si je ne me trompe pas, le problème a été résolu, n'est-ce pas?

**M. Eglington:** Oui, monsieur le président.

**Le coprésident (M. Baldwin):** DORS/77-983: Règlements sur l'assurance-chômage, modifications. Le Comité a été saisi de cette question le 11 mai 1978, et nous imprimons une lettre en date du 31 mai 1978, de Mlle Mayrand à M. Charlebois, de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, ainsi qu'un lettre en date du 27 juin 1978, de M. Fiander à Mlle Mayrand.

M. G. W. Baldwin, c.r., député

Le 31 mai 1978

Monsieur J. C. Y. Charlebois  
Commission de l'emploi et de  
l'immigration du Canada  
Ottawa, Ontario

Objet: DORS/77-983, Règlements sur l'assurance-chômage—Modifications

Monsieur,

Le comité mixte a été saisi du présent amendement le 11 mai 1978.

Il a été noté que la version française de l'article 222 est incomplète, du fait qu'elle ne précise pas les domaines auxquels les articles 43 et 45, ainsi que le paragraphe 49(3), ne s'appliquent pas, non plus que les périodes pendant lesquelles ils ne s'appliquent pas.

Je vous prie d'agrérer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

L. Mayrand

## [Texte]

Miss L. Mayrand,  
 Counsel to the Standing Joint Committee  
 of the Senate and of the House of  
 Commons on Regulations and Other  
 Statutory Instruments,  
 c/o The Senate,  
 Ottawa, Ontario  
 K1A 0A4

Re: French Version of Section 222 of the Unemployment Insurance Regulations

Dear Miss Mayrand:

Thank you for your letter of May 31 regarding the Joint Committee's observation on the above-noted section of the Regulations. As Mr. Charlebois is presently on vacation leave, I trust that you will permit me the opportunity to respond on his behalf.

As you know, Section 222 was part of a package of regulations respecting work sharing benefits which was approved and gazetted last November (SOR/77-983). The drafting of this particular package of regulatory amendments represented an initial attempt to write regulations simultaneously in English and French instead of translating them from one language to another. Since the regulations in question comprise a separate section of the Unemployment Insurance Regulations (i.e. Part VIII) which is applicable only to benefits paid during a period of work sharing employment, the solicitor who drafted the French version did not feel that it was necessary to restate this specific restriction in Section 222. It would seem, therefore, that the Joint Committee's observation points more to a slight redundancy in the English version of Section 222 than to the incompleteness of the French version. We will, of course, correct this redundancy as a housekeeping amendment to the Regulations.

I trust that the above comments will answer the concern of the Joint Committee.

Yours sincerely,

W. Fiander,  
 Acting Executive Secretary

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Translation problem solved?

**Miss Mayrand:** Yes, sir, it is.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Good.

SOR/77-634: Atlantic Crab Fishery Regulations, amendment; before the Committee March 9, 1978. To be printed, a letter dated March 13, 1978 from Mr. Massey, formerly counsel, to Mr. Levelton of the Department of Fisheries; and a letter dated May 16, 1978 from Mr. Levelton to Mr. Massey. There was a section which the Committee considered to be ambiguous and they have promised to correct it. Do you think we can rely on their promise?

June 27, 1978

## [Traduction]

Le 27 juin 1978

Mademoiselle L. Mayrand  
 Conseiller du Comité mixte des règlements et autres  
 textes réglementaires du Sénat et de la Chambre  
 des communes  
 Le Sénat  
 Ottawa, Ontario  
 K1A 0A4

Objet: Version française de l'article 222 des Règlements sur l'assurance-chômage

Mademoiselle,

Je vous remercie de votre lettre du 31 mai relative aux observations du comité mixte sur l'article susmentionné des Règlements. M. Charlebois étant actuellement en congé de vacances, j'espère que vous me permettrez de répondre en son nom.

Comme vous le savez, l'article 222 faisait partie d'un ensemble de règlements relatifs aux prestations qui ont été approuvés et publiés dans la *Gazette* en novembre dernier (DORS/77-983). La rédaction de cet ensemble donné d'amendements en matière de réglementation constituait une première tentative de rédaction simultanée des règlements en anglais et en français, sans les traduire d'une langue à l'autre. Étant donné que les règlements en question constituent une section distincte des Règlements sur l'assurance-chômage (à savoir la Partie VIII), qui s'applique uniquement aux prestations payées pendant une période d'emploi en travail partagé, l'avocat qui a rédigé la version française n'a pas jugé nécessaire de répéter cette restriction précise de l'article 222. En conséquence, il semble donc que la remarque du Comité mixte se rapporte davantage à une légère redondance de la version anglaise de l'article 222 qu'au fait que la version française soit incomplète. Bien entendu, nous corrigerais cette redondance sous forme d'amendement aux règlements.

En espérant que les observations susmentionnées répondront aux préoccupations du Comité mixte, je vous prie d'agrérer, Mademoiselle, l'expression de mes sentiments distingués.

Le secrétaire administratif suppléant  
 W. Fiander

**Le coprésident (M. Baldwin):** Ce problème de traduction est-il résolu?

**Mlle Mayrand:** Oui, monsieur.

**Le coprésident (M. Baldwin):** A la bonne heure.

DORS/77-634: Règlement de pêche du crabe de l'Atlantique, modification. Le Comité a été saisi de cette question le 9 mars 1978, et la correspondance suivante sera imprimée: une lettre en date du 13 mars 1978, de M. Massey, ex-conseiller, à M. Levelton, du ministère des Pêches, et une lettre en date du 16 mai 1978, de M. Levelton à M. Massey. Le Comité était d'avis qu'un article de ce règlement comportait une ambiguïté à laquelle on a promis de remédier. Pouvons-nous nous fier à cette promesse?

## [Text]

**Mr. Eglington:** We will have it chased up, in due course.

SOR/77-634

Atlantic Crab Fishery Regulations, amendment

Fisheries Act  
P.C. 1977-2143

December 8, 1977

1. The new section 11 made by section 4 of the amending schedule continues the implementation of the Department's policy of restricting the persons who may engage in fishing as well as the fishing vessels that may be used.

2. The new section 14.1 made by section 6 of the amending schedule effects a restriction on the vessels that may be used in this fishing.

*3. Criterion 13*

The new section 11(1) made by section 4 of the amendment reads in part:

“11(1) No person shall operate a vessel in fishing for snow crabs . . . unless *the operator of the vessel* has a snow crab fishing licence.”

The words, underlined for emphasis, could mean:

(a) that the “person” who operates the vessel must be licensed;

(b) that the operation of a vessel constitutes a function not necessarily performed by the operator but by another licensed person.

This ambiguity is produced by the words “the operator of the vessel” rather than a pronoun or words such as “he” the use of which would refer back to “no person”. The unqualified words “the operator of the vessel” should be replaced to cure the defect. It should be noted that the previous section 11 was unambiguous.

“11. No person shall *use* a vessel in fishing for snow crabs unless

(a) the operator of the vessel has a snow crab fishing licence.

It clearly differentiated between the person who uses a vessel and the operator thereof.

The recommendation is that the Department of Fisheries and the Environment remove the ambiguity to clarify the meaning of the section.

March 13, 1978

C. R. Levelton, Esq.,  
Director-General,  
Fishing Services Directorate,  
Fisheries and Marine Service,  
Department of Fisheries and  
the Environment,  
OTTAWA.

Re: SOR/77-634, Atlantic Crab Fishery Regulations,  
amendment

## [Translation]

**M. Eglington:** Nous allons suivre cette affaire de près.

DORS/77-634

Règlement de pêche du crabe de l'Atlantique—Modification

Loi sur les pêcheries  
C. P. 1977-2143

8 décembre 1977

1. Le nouvel article 11 inclus à l'article 4 de l'annexe modificatrice s'inscrit dans le cadre de la politique du ministère visant à restreindre le nombre de personnes s'adonnant à la pêche ainsi que le genre de bateaux de pêche qui peuvent être utilisés.

2. Le nouveau paragraphe 14.1 inclus à l'article 6 de l'annexe modificatrice impose une restriction s'appliquant aux bateaux qui peuvent être utilisés pour cette pêche.

*3. Critère 13*

Le nouveau paragraphe 11(1) inclus à l'article 4 de la modification est libellé en ces termes:

«11(1) Nul ne peut utiliser un bateau pour la pêche du crabe des neiges . . . à moins que *l'exploitant du bateau* ne possède un permis de pêche du crabe des neiges.»

Le souligné pourrait signifier:

a) que la «personne» qui exploite le bateau doit avoir un permis;

b) que l'exploitation du bateau constitue une fonction qui n'est pas nécessairement exécutée par l'exploitant, mais par une autre personne détenant un permis.

Cette ambiguïté existe en raison de l'utilisation des termes «l'exploitant du bateau» et non d'un pronom ou d'un mot tel que «il», qui se rapporterait à «nul». L'expression «exploitant du bateau» devrait être remplacée afin de corriger cette lacune. Il est à noter que l'ancien article 11 était également ambigu.

«11. Il est interdit de se servir d'un bateau pour pêcher le crabe des neiges à moins que

a) l'exploitant du bateau ne soit titulaire d'un permis de pêche du crabe des neiges;

L'article distingue clairement la personne qui utilise un bateau de l'exploitant lui-même.

Nous recommandons donc que le ministère des Pêcheries et de l'Environnement dissipe cette ambiguïté en précisant la portée de l'article.

Le 13 mars 1978

Monsieur C. R. Levelton  
Directeur général  
Direction générale des services des pêches  
Services des pêches et de la mer  
Pêches et Environnement Canada  
Ottawa

Objet: DORS/77-634, Règlement de pêche du crabe de l'Atlantique—Modification

## [Texte]

Dear Mr. Levelton:

The above amendment was before the Committee on March 9th, 1978.

The new section 11(1) was considered to be ambiguous because it is unclear whether the operator of the vessel and the person who operates the vessel, in the sense in which those words are employed in the subsection, relate to the same individual. In short, does the subsection contemplate two separate persons, one possessing a licence and the other being the operator of the vessel, or only one person who not only operates the vessel but also must have the requisite licence? In this context, the Committee noted that the previous section 11 was unambiguous and clearly indicated that the user of the vessel and the operator thereof could be separate individuals.

The Committee considered that the ambiguity should be removed.

Yours sincerely,

Melez Massey,  
Counsel.

May 16, 1978

Mr. Melez Massey,  
Counsel,  
Standing Joint Committee on Regulations  
and Other Statutory Instruments,  
c/o The Senate,  
Ottawa,  
K1A 0A4

Re: SOR/77-634, Atlantic Crab Fishery Regulations,  
Amendment

Dear Mr. Massey:

This will refer to your letter of March 13, 1978 relative to ambiguities in subsection 11(1) of the subject Regulations.

The comments of the Committee are noted and can be corrected by substituting the word "use" for the word "operate". In fact, the "user" at any particular time may be different than the licensed "operator". This can occur when the master of the vessel, who is usually licensed as the operator, is off watch and the vessel is under the immediate command of the mate.

I believe the French text does not present the same ambiguity due to the use of the word "utiliser".

We will take corrective action when amendments are again being prepared to these Regulations.

Yours sincerely,

C. R. Levelton,  
Director General,  
Fishing Services Directorate.

## [Traduction]

Monsieur,

La modification ci-dessus a été présentée au Comité le 9 mars 1978.

Le nouveau paragraphe 11(1) est considéré ambigu parce qu'il ne précise pas si l'exploitant du bateau et celui qui l'utilise, dans le sens où ces termes sont employés dans ce paragraphe, correspondent à une seule et même personne. En d'autres termes, le paragraphe s'applique-t-il à deux personnes distinctes, l'une qui possède un permis et l'autre qui exploite le bateau, ou seulement à une personne qui utilise le bateau et possède également le permis requis? Dans ce contexte, le Comité a noté que l'ancien article 11 n'était pas ambigu et indiquait clairement que l'utilisateur et l'exploitant du bateau pouvaient être des personnes distinctes.

Le Comité considère qu'il faudrait faire disparaître cette ambiguïté.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le conseiller juridique  
Melez Massey

Le 16 mai 1978

Monsieur Melez Massey  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires  
a/s Le Sénat  
Ottawa  
K1A 0A4

Objet: DORS/77-634, Règlement de pêche de crabe de l'Atlantique—Modification

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 13 mars 1978 concernant les ambiguïtés du paragraphe 11(1) du Règlement susmentionné.

Les commentaires du Comité ont été pris en considération et l'ambiguïté peut-être corrigée en remplaçant, dans le libellé anglais, le terme «operate» par le terme «use». En fait, l'«utilisateur» («user») et l'«exploitant» («operator») possédant le permis peuvent toujours être deux personnes différentes. Cette situation peut se produire lorsque le maître du bateau qui possède généralement un permis d'exploitant, n'est pas de quart et que le bateau est sous le commandement immédiat du second maître.

Je crois que le texte français ne présente pas la même ambiguïté en raison de l'emploi du terme «utiliser».

Nous corrigerons la situation lorsque des modifications à ce Règlement seront de nouveau en cours de rédaction.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes meilleurs sentiments.

Le directeur général  
Direction générale des services des pêches  
C. R. Levelton

## [Text]

**Mr. Baker:** When we get into these circumstances, do we sort of leave the matter hang until Mr. Eglington has a . . .

**Miss Mayrand:** For one month.

**Mr. Eglington:** No, no. There is no point in chasing them up in a month. I try to work on a quarterly cycle but I must confess that that is not rigorously adhered to.

**Mr. Baker:** Well, we will not crab about it.

**Mr. Eglington:** Although Senator Godfrey always maintains that it is the squeaky wheel that gets the oil.

This letter is interesting. The second paragraph of Mr. Levelton's letter of May 16 relates to the problem I was speaking to earlier to Mrs. Holt, that it is very difficult to keep track of all these outstanding matters and be consistent.

Two weeks ago there was a regulation before the Committee, the name of which escapes me—it was another fishing one—and we were concerned with imputing guilt to the operator and the master of a vessel on the grounds that they may not be on watch at the time an offence was committed or they may be on dry land at the time; and is second paragraph seems to indicate that these words can cause some difficulty in that the person who was using or operating may not be the person in command at the time. So we ought to join those two together.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** But there has been an undertaking to correct the difficulty?

**Mr. Eglington:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** SOR/78-232: Employment Tax Credit Program Regulations; before the Committee June 22, 1978. To be printed, a letter dated August 1978 from Mr. Charlebois of Employment and Immigration Canada to counsel—a translation problem there about which there has been a promise to correct.

August 10th, 1978

Mr. G. C. Eglington,  
Counsel,  
Standing Joint Committee of the Senate  
and of the House of Commons on Regulations  
and Other Statutory Instruments,  
c/o The Senate,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A4

Re: SOR/78-232, Employment Tax Credit Program  
Regulations

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of June 22, 1978, in which you note that there is a discrepancy between the two official versions of the definition of "normal work-force"—"effectif normal".

Efforts are now underway to correct the French language version of the definition "effectif normal". It is intended to

## [Translation]

**M. Baker:** Dans de tels cas, n'est-il pas coutume de laisser courir les choses tant que M. Eglington . . .

**Mme Mayrand:** Nous attendons un mois.

**M. Eglington:** Pas du tout. Rien ne sert de les relancer un mois plus tard. Nous travaillons par trimestre, mais je vous avoue que nous ne respectons pas toujours ce calendrier.

**M. Baker:** Eh bien, nous n'ergoterons pas là-dessus.

**M. Eglington:** Même si le sénateur Godfrey soutient que c'est toujours la roue qui grince qui est huilée.

Cette lettre est intéressante. Au deuxième paragraphe de la lettre de M. Levelton, en date du 16 mai, on voit surgir le problème dont j'ai discuté plus tôt avec M<sup>me</sup> Holt, à savoir qu'il est difficile de surveiller l'évolution de ces questions en souffrance tout en étant logique.

Il y a deux semaines, le Comité a été saisi d'un règlement, et j'oublie lequel c'était, mais c'était un règlement concernant les pêches. Il s'agissait d'attribuer une faute à un exploitant et à un capitaine de navire qui pouvaient ne pas être en service au moment où une infraction a été commise ou qui pouvaient très bien se trouver à terre à ce moment-là. Le deuxième paragraphe de la lettre de M. Levelton semble prouver que la libellé peut donner lieu à des difficultés du fait que la personne qui pilotait le bateau, au moment de l'infraction, n'était peut-être pas la personne qui en avait le commandement. Il faut donc établir le rapport entre ces deux choses-là.

**Le coprésident (M. Baldwin):** N'a-t-on pas cependant trouvé un moyen de remédier à cette difficulté?

**M. Eglington:** Oui.

**Le coprésident (M. Baldwin):** DORS/78-222: Règlement du programme de crédit d'impôt à l'emploi. Le Comité a été saisi de cette question le 22 juin 1978, et nous imprimerais une lettre du 10 août 1978, de M. Charlebois, de la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, à notre conseiller. Il s'agit d'un problème de traduction que l'on a promis de régler.

Le 10 août 1978

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller  
Comité mixte permanent du Sénat  
et de la Chambre des communes des  
règlements et autres textes réglementaires  
a/s Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Objet: DORS/78-232, Règlement du programme de  
crédit d'impôt à l'emploi

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 22 juin 1978 dans laquelle vous notez qu'il existe une divergence entre les deux versions officielles de la définition de «normal work-force»—«effectif normal».

Nous sommes en train de nous efforcer de corriger la version française de la définition «effectif normal». Nous avons l'inten-

**[Texte]**

include this amendment with other proposed amendments to the Regulations being submitted to Treasury Board at the end of this month.

I wish to thank you for bringing this matter to our attention and trust that the above comments will satisfy the Committee's concerns.

Yours sincerely,

J. C. Y. Charlebois,  
Executive Secretary.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** SOR/78-691. Air Carrier Regulations, amendment, not before the Committee. To be printed, a letter dated January 2, 1979 from counsel to Mr. Nadeau of the Canadian Transport Commission, and a letter dated January 26, 1979 from Mr. Nadeau to counsel: a request that a social insurance number be removed from a section in connection with the Air Carrier Regulations.

**Mr. Eglington:** And there is another letter which arrived yesterday.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** And there is another letter which arrived yesterday, addressed to counsel, dated February 19, 1979. Maybe you might start reading it—can give the text of it.

January 2, 1979

Monsieur G. W. Nadeau,  
General Counsel,  
Canadian Transport Commission,  
Ottawa, Ontario

Re: SOR/78-691, Air Carrier Regulations, amendment

Dear Monsieur Nadeau:

The Committee considered the above amendment on 21st ultimo and took particular note of the new section 43.56(d)(ii) of the Regulations. As a consequence, I am instructed to enquire of you:

(i) the reason for requiring air carriers responsible for an outgoing portion of an ABC (domestic flight) to obtain a list from each charterer identifying each passenger by "social insurance number or number of another valid identification;

(ii) what other "identifications" having numbers, other than social insurance number, are regarded as being valid;

(iii) whether any such provision as that requiring identification by social insurance or other number in section 43.56(d)(ii) exists elsewhere in the Air Carrier Regulations; and

(iv) the precise authority within section 63 of the National Transportation Act and section 14 of the Aeronautics Act upon which the Commission relied in making the requirement of identification by social insurance number

**[Traduction]**

tion d'inclure cet amendement aux autres amendements projetés aux règlements qui seront soumis au Conseil du Trésor à la fin de ce mois.

Je désire vous remercier d'avoir attiré notre attention sur cette question et j'espère que les observations ci-dessus répondront aux préoccupations du Comité.

Je vous prie d'agrérer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le secrétaire administratif  
J. C. Y. Charlebois

**Le coprésident (M. Baldwin):** DORS/78-691: Règlement sur les transports aériens, modification. Le Comité n'a jamais étudié cette question. Nous imprimons une lettre en date du 2 janvier 1979, de notre conseiller à M. Nadeau, de la Commission canadienne des transports, et la réponse de M. Nadeau à notre conseiller. On demande à M. Nadeau que le numéro d'assurance sociale soit retiré d'un article du règlement sur les transports aériens.

**Mr. Eglington:** Une autre lettre nous est parvenue hier.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Notre conseiller a reçu une autre lettre, en date du 19 février 1979, qui est arrivée hier. Peut-être pouvez-vous nous la lire.

Le 2 janvier 1979

Monsieur G. W. Nadeau  
Conseiller général  
Commission canadienne des Transports  
Ottawa, Ontario

Objet: DORS/78-691, Règlement sur les transports aériens, modification

Cher Monsieur Nadeau,

Le Comité a examiné la modification susmentionnée le 21 décembre, et s'est particulièrement intéressé au nouvel article de la modification, l'article 43d(ii). C'est ainsi que l'on m'a chargé de vous poser les questions suivantes:

(i) pour quelle raison exige-t-on des transporteurs aériens responsables d'un vol aller ABC (vol intérieur) qu'il demande à chaque affréteur une liste indiquant pour chaque passager «son numéro d'assurance sociale ou de toute autre pièce d'identité valide»;

(ii) quelles autres «pièces d'identité» portant des numéros, autres que la carte d'assurance sociale, sont considérées valides;

(iii) existe-t-il ailleurs, dans le Règlement sur les transporteurs aériens, une disposition semblable qui exige, comme l'article 43.56d(ii) que soit mentionné le numéro d'assurance sociale ou le numéro d'une autre pièce d'identité valide;

(iv) sur quelle clause précise de l'article 63 de la Loi nationale sur les transports, ainsi que de l'article 14 de la Loi sur l'aéronautique, la commission s'est-elle fondée pour exiger le numéro d'assurance sociale ou de toute

## [Text]

or other identifying number in section 43.56(d)(ii), and the reasons for such reliance.

With best wishes for the New Year,

I am,

Yours sincerely,

G. C. Eglinton.

## [Translation]

autre pièce d'identité valide, comme le stipule l'article 43.56d)(ii) et quelles en sont d'autre part les raisons.

En même temps que mes vœux les meilleurs, je vous prie

d'agréer, monsieur, l'assurance de ma haute considération.

G. C. Eglinton

Ottawa, K1A 0N9

Ottawa

January 26, 1979

Le 26 janvier 1979

Mr. G. C. Eglinton

Standing Joint Committee  
of the Senate and of  
the House of Commons  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Monsieur G. C. Eglinton

Comité mixte permanent  
du Sénat et de la Chambre des communes  
a/s du Sénat  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Re: SOR/78-691, Air Carrier Regulations, Amendment

Objet: DORS/78-691, Règlement sur les transporteurs  
aériens—Modification

Dear Mr. Eglinton:

Monsieur

I refer to our recent correspondence concerning your inquiries as to section 43.56 (d) (ii), which requires social insurance numbers of passengers travelling on ABC (domestic) flights.

La présente fait suite à vos demandes de renseignements concernant l'article 43.56d)(ii), qui exige l'obtention du numéro d'assurance sociale des passagers voyageant sur les vols ABC (vol intérieur).

I am now able to advise you that the Air Transport Committee has directed that sub-paragraph (ii) of section 43.56 (d) be amended to delete the requirement of indicating the social insurance number of the passenger. In due course, this amendment will be processed through the Privy Council Office.

Je suis en mesure de vous faire savoir que le Comité des transports aériens a demandé que cet alinéa (ii) de l'article 43.56d)(ii) soit modifié de façon à supprimer cette clause exigeant que soit indiqué le numéro d'assurance sociale du passager. En temps utile, cette modification fera l'objet du processus habituel de révision du Bureau du conseil privé.

Veuillez agréer, cher monsieur, l'expression de ma haute considération.

Yours truly,

Gilbert W. Nadeau  
General Counsel

Gilbert W. Nadeau  
Conseiller général

## [Texte]

Ottawa, Ontario  
K1A 0N9  
February 19, 1979

Mr. G. C. Eglinton,  
Standing Joint Committee of the  
Senate and of the House of Commons  
on Regulations and Orders,  
Statutory Instruments,  
c/o The Senate,  
OTTAWA, Ont.  
K1A 0A4

Re: Air Carrier Regulations, Amendments: Section  
43.56(d)(ii)

Dear Mr. Eglington:

I refer to the correspondence you conducted during January 1979 with the General Counsel of the Canadian Transport Commission concerning the above indicated paragraph of the Air Carrier Regulations, which involved the possible use of the social insurance number as an identification document for ABC domestic flights.

In response to Mr. Nadeau's initiative, the relevant paragraph of the said Regulation was amended so as to delete any reference to the S.I. number. This amendment has now gone through every required step and the CCT has enacted a new paragraph 43.56(d)(ii) in the following terms:

“(ii) identifying each passenger by surname, given names, address and number of a valid identification document and showing, in alphabetical order, all passengers on the outgoing and return portions of the ABC (domestic) in accordance with their respective reservations.”

The French text of this amended subsection reads as follows:

“(ii) les noms de tous les passagers dans l'ordre alphabétique, suivis de leur prénoms, adresse et numéro d'une pièce d'identité valide, pour les vols d'aller et de retour de l'ABC (intérieur) suivant leurs réservations particulières.”

The above amendment was made by the Canadian Transport Commission at its meeting of February 19, 1979 and will be registered by the Privy Council Office during the course of this week, to be subsequently gazetted.

I hope this procedure is to your entire satisfaction and I remain,

Yours sincerely,

Gregory Tardi,  
Legal Services.  
For the General Counsel.

**Mr. Eglington:** The substance of it is that the amendment has already been made, or is at least in the final process of being made, and it deletes reference to the obligation to produce a social insurance card and number. The requirement now is that the charter passengers be identified by surname, given names, address and number of a valid identification

## [Traduction]

Ottawa (Ontario)  
K1A 0N9  
Le 19 février 1979

Monsieur G. C. Eglington  
Comité mixte permanent du Sénat et de  
la Chambre des communes  
des règlements et autres  
textes réglementaires  
Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Objet: Règlement sur les transporteurs aériens—Modification: sous-alinéa 43.56d) (ii)

Monsieur,

La présente lettre fait suite aux lettres que vous avez échangées au cours du mois de janvier 1979 avec le conseiller de la Commission canadienne des transports concernant ce sous-alinéa du Règlement sur les transporteurs aériens. Ce sous-alinéa traitait de l'utilisation possible du numéro d'assurance sociale comme pièce d'identité pour les vols d'ABC (intérieur).

A la suite de l'initiative de M. Nadeau, la disposition dudit règlement a été modifiée pour qu'il ne soit plus question de numéro d'assurance sociale. Cet amendement a franchi toutes les étapes normales et la CCT a adopté le nouveau sous-alinéa 43.56 d) (ii), qui est ainsi libellé:

“(ii) identifying each passenger by surname, given names, address and number of a valid identification document and showing, in alphabetical order, all passengers on the outgoing and return portions of the ABC (domestic) in accordance with their respective reservations.”

Le libellé français de ce sous-alinéa est le suivant:

“(ii) les noms de tous les passagers dans l'ordre alphabétique, suivis de leurs prénoms, adresse et numéro d'une pièce d'identité valide, pour les vols d'aller et de retour de l'ABC (intérieur) suivant leurs réservations particulières.”

Cet amendement a été rédigé par la Commission canadienne des transports lors de sa réunion du 19 février 1979 et sera enregistré par le Bureau du Conseil Privé au cours de la semaine et figurera par la suite dans la Gazette du Canada.

J'espère que ces mesures vous donneront entière satisfaction.

Je vous prie d'agrérer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Gregory Tardi  
Services juridiques  
Pour le conseiller juridique.

**M. Eglington:** La modification a été faite ou elle est sur le point d'être faite. On a supprimé l'exigence de produire la carte et le numéro d'assurance sociale. Pour identifier les passagers des vols nolisés, on se sert désormais du nom de famille, des prénoms, de l'adresse et du numéro d'une carte d'identité valide. Je suppose que cela suffit à identifier ...

## [Text]

document. Now I assume that covers any type of identifying ...

**Mr. Baker:** It could be a social insurance number.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Where it creeps up ...

**Mr. Baker:** The ubiquitous social insurance number. You see it everywhere.

**Mr. Eglington:** Of course, there are some of us who object to carrying any identifying documents with numbers on at all, including bus passes with photographs, but I suppose on a charter flight, you have to produce something.

• 1220

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** SI/78-57: Cruiser Remission Order; before the Committee May 25, 1978. To be printed a letter dated May 25, 1978 from Counsel to Dr. Neufeld, Department of Finance; and a letter dated August 24, 1978 from Mr. Joyce to Counsel, which seems to indicate from my cursory reading that our problems have been satisfactorily solved.

G. W. Baldwin, Q.C., M.P.

May 25, 1978

Dr. E. P. Neufeld,  
Assistant Deputy Minister,  
Tax Policy and Federal  
Provincial Relations Branch,  
Department of Finance,  
Place Bell Canada,  
OTTAWA K1A 0G5.

Re: SI/78-57, Cruiser Remission Order

Dear Dr. Neufeld:

The Committee considered the above Order this morning and noted Section 9. Despite the fact that this Section is drafted in mandatory terms a complete discretion is granted to the Minister as to the terms, form and amount of the security. Under such a discretion it would be possible, however unlikely, for the Minister to take no real security or to require one so onerous as effectively to exclude a manufacturer from remission of duties and taxes.

The Committee approves the practice it has observed in many other Remission Orders of providing for the amount of security in accordance with a formula "as estimated" or "as determined" by the Minister (or the Deputy Minister), up to a stated maximum figure. The adoption of this practice in this Order would deal with the problem of discretion as to amount. The Committee also believe that some bounds should be set to the discretion as to the form and term of security. This is often done as to form by specifying several forms which will be accepted while retaining a discretion to accept others. Limits as to terms of securities have also been set in statutory instruments.

## [Translation]

**M. Baker:** On pourrait très bien donner le numéro d'assurance sociale.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Qui revient ...

**M. Baker:** L'omniprésent numéro d'assurance sociale. Il est partout.

**M. Eglington:** Bien entendu, certains d'entre nous s'opposent à ce que l'on exige de porter sur soi un document où un numéro est inscrit, même une carte d'abonnement d'autobus où figure une photographie. Mais je suppose que pour un vol nolisé, il faut bien montrer quelque chose.

**Le coprésident (M. Baldwin):** TR/78-57: Décret de remise sur les yachts de croisière, dont le Comité a été saisi le 25 mai 1978. Nous imprimons une lettre en date du 25 mai 1978, de notre conseiller à M. Neufeld, du ministère des Finances, et une lettre en date du 24 août 1978, de M. Joyce à notre conseiller. Une lecture rapide de cette correspondance permet d'en conclure que les problèmes seront résolus à notre satisfaction.

Le 25 mai 1978

Monsieur E. P. Neufeld  
Sous-ministre adjoint  
Direction de la politique de l'impôt  
et des relations fédérales-provinciales  
Ministère des Finances  
Place Bell Canada  
Ottawa, K1A 0G5

Objet: TR/78-57—Décret de remise sur les yachts de croisière

Monsieur,

Le Comité a étudié le présent décret et s'est penché en particulier sur l'article 9. Bien que cet article soit libellé dans des termes impératifs, le Ministre a toute discréption pour fixer les modalités, la forme et le montant de la caution. Même si cela est peu probable, ce dernier pourrait donc, en vertu de ce pouvoir discrétionnaire, n'exiger aucune caution ou en demander une qui soit si élevée que le fabricant se verrait dans l'impossibilité de réclamer toute remise des droits de douane ou de la taxe de vente.

Le Comité approuve la pratique observée dans de nombreux autres décrets de remise qui consiste à déterminer le montant de la caution en fonction de la formule «suivant estimation» ou «suivant décision» du ministre (ou du sous-ministre), et ce, jusqu'à concurrence d'un montant maximal donné. L'adoption d'une telle formule dans ce décret réglerait le problème du caractère discrétionnaire du montant de la caution. Le Comité croit également qu'il faut limiter le pouvoir discrétionnaire, quant à la forme et aux conditions de la caution. Souvent, on énumère plusieurs formes de cautions acceptables tout en laissant le ministre libre d'en accepter d'autres. Les limites

## [Texte]

In examining Section 2 of the Order it was observed that there is a discrepancy between the two versions of the definition of "Canadian value added in boats". The English version reads as follows:

"Canadian value added in boats" means the factory cost of production of

- (a) water-borne pleasure craft, other than cruisers, and
- (b) hulls and parts for water-borne pleasure craft, other than cruisers

produced by a manufacturer in Canada for sale, minus" while the French version makes the last part "... produced by a manufacturer in Canada for sale, minus ..." apply only to paragraph (b).

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

August 24, 1978

Mr. G. C. Eglington,  
Standing Joint Committee of the Senate and  
of the House of Commons on Regulations  
and Other Statutory Instruments,  
c/o The Senate,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A4

Our File: G409-3-87

Dear Mr. Eglington:

Dr. E. P. Neufeld, Assistant Deputy Minister, Tax Policy and Federal-Provincial Relations Branch, Department of Finance, has brought to my attention your letter of May 25, 1978 concerning SI/78-57, Cruiser Remission Order.

Your comments concerning the present wording of Section 9 of the Order, which pertains to the posting of a guarantee bond or other security to ensure due compliance with the provisions of the Order, have been noted. Officials of the Tariffs Division of this Branch have been examining alternative wordings for this section which would take account of your suggestions. It is envisaged that the Cruiser Remission Order will be amended in the near future.

We do not believe that it would be appropriate for this Order to specify an absolute dollar amount as the maximum value of the guarantee bond or other security since the Order applies potentially to companies whose entitlement to remission may vary greatly as between companies and over time for the same company. We therefore propose to specify that the maximum be set on an annual basis for each company at an amount sufficient to cover each company's claim for remission during the coming calendar year.

With regard to the discrepancy between the English and French version of Section 2 of the Order, this matter has been

## [Traduction]

relatives aux modalités des cautions ont également été définies dans les textes réglementaires.

En étudiant l'article 2 du décret, le Comité a remarqué qu'il n'y avait par concordance entre les versions anglaise et française de la définition « valeur canadienne ajoutée dans le cas des yachts de croisière ». La version anglaise dit ceci:

"Canadian value added in boats" means the factory cost of production of

- a) water-borne pleasure craft, other than cruisers, and
- b) hulls and parts for water-borne pleasure craft, other than cruisers

produced by a manufacturer in Canada for sale, minus" alors que la version française fait porter la dernière partie "... produits pour la vente par un fabricant du Canada, moins ..." seulement sur le paragraphe b).

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington.

Le 24 août 1978

Monsieur G. C. Eglington  
Comité mixte permanent des  
Règlements et autres textes réglementaires  
a/s le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Notre référence: G409-3-87

Monsieur,

M. E. P. Neufeld, sous-ministre adjoint à la Direction de la politique de l'impôt et des relations fédérales-provinciales du ministère des Finances m'a remis votre lettre du 25 mai 1978 au sujet du TR/78-57—Décret de remise sur les yachts de croisière.

Nous avons pris bonne note de vos remarques concernant le libellé actuel de l'article 9 du décret, qui concerne le dépôt d'un cautionnement de garantie ou d'une autre caution pour garantir le respect des dispositions du décret. Les fonctionnaires de la Division des tarifs de notre Direction étudient les diverses façons de reformuler cet article pour tenir compte de vos suggestions. Ils prévoient faire amender prochainement le Décret de remise sur les yachts de croisière.

A notre avis, il ne conviendrait pas, dans ce décret, de préciser de façon absolue le montant maximum du cautionnement de garantie ou de toute autre caution, car ce décret s'applique parfois à des sociétés dont le droit à la remise varie considérablement en fonction de leur nature ou de la période où elles inscrivent leur réclamation. Nous proposons donc de spécifier que le montant maximal sera fixé dans chaque cas sur une base annuelle de façon à pouvoir couvrir les remises réclamées par les intéressés pendant l'année civile subséquente.

En ce qui concerne l'absence de concordance des versions anglaise et française de l'article 2 du décret, nous avons soumis

## [Text]

brought to the attention of Mrs. Patricia Caverley, A/Registrar of Statutory Instruments, Privy Council Office. I have been advised that an erratum will be put in the Canada Gazette to correct the printing error in the French version of the Order.

Thank you for bringing these matters to my attention.

Yours sincerely,

Robert K. Joyce,  
Assistant Deputy Minister.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Here is a large group, the usual group of regulations which have been put before us. Counsel having not re-examined them and not having come to a conclusion, no comment needs to be made. Unless members have been staying up late at night and find something in them that needs to be dealt with, we will consider them as being disposed of.

That completes our business. Before we disperse ...

**Mrs. Holt:** I wanted to ask one question and give something, a short little quote for all of you. But I wanted to ask if you have dealt with this letter to your Co-Chairman, Senator Forsey, from Professor Jones of the University of Alberta regarding ...

**Mr. Eglington:** Yes.

**Mrs. Holt:** Was that handled in here?

**Mr. Eglington:** Yes, that was disposed of.

**Mrs. Holt:** All right. Thanks. So that is the one regarding Mr. Chrétien's budget and the power to make such regulations, effectively a power to tax.

**Mr. Eglington:** It turned out to be a power to exempt from taxation.

**Mrs. Holt:** Okay, I am sorry. And the other thing I just would like to contribute to all of you if you ever despair as I was despairing. I found a quote for this Committee:

When nothing seems to help I go out and look at a stonemason hammering away at his rock perhaps a hundred times without as much as a crack showing. Yet at the hundred and first blow it will split in two and I know it was not that last blow that did it but all that had gone before.

So when I worry about the tides of documents I keep hoping, maybe it is the blow of the stonemason.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mrs. Holt, genius is the capacity to take infinite pains, which is this Committee's program.

Now may I ask all of you to be here next Thursday. Hopefully the Senate will by that time have passed the concurrence in our general motion. We will need a quorum, I hope for several things, but to make final preparations and advise the Committee as to what the intentions are with regard to this trip to Washington to meet with people there. I would hope that you would all see that your colleagues on the Committee

## [Translation]

l'affaire à l'attention de Mme Patricia Caverley, régistraire adjointe des textes réglementaires, au bureau du Conseil privé. On m'informe qu'un erratum sera publié dans la *Gazette du Canada* pour rectifier l'erreur d'imprimerie qui s'est glissée dans la version française du décret.

Je vous remercie de m'avoir souligné ces problèmes et je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre adjoint  
Robert K. Joyce

**Le coprésident (M. Baldwin):** Voici maintenant toute une liasse de règlements dont nous avons été saisis. Notre conseiller ne les a pas réétudiés et il ne nous a pas présenté de conclusion. Nous n'avons donc pas de remarques à faire. A moins que des membres du Comité les aient fouillés et y aient trouvé quelques questions à soulever, nous considérerons ces questions réglées.

La tâche réservée à cette séance-ci est terminée. Avant de nous quitter ...

**Mme Holt:** Je veux poser une question et vous faire part d'une courte citation. Dites-moi si vous avez étudié la lettre que le professeur Jones, de l'Université de l'Alberta, a envoyée au coprésident, le sénateur Forsey?

**M. Eglington:** Oui.

**Mme Holt:** En avez-vous parlé ici, au Comité?

**M. Eglington:** Oui, et nous avons réglé cette question.

**Mme Holt:** Très bien, merci. Il s'agit d'une lettre qui traite du budget de M. Chrétien et du pouvoir d'édicter des règlements, en fait, le pouvoir de lever des impôts.

**M. Eglington:** Il s'agissait plutôt du pouvoir d'exemption d'impôts.

**Mme Holt:** Excusez-moi. D'autre part, je voulais vous faire part d'une citation, car je ne sais si, comme moi, vous désespérez parfois. Je vous soumets donc la citation suivante:

Quand rien ne va plus, je vais voir le tailleur de pierre qui martèle sa pierre cent fois sans même réussir à la fêler. La cent unième fois, cependant, la pierre se fend, et je sais que ce n'est pas le dernier coup de marteau qui a produit le résultat, mais tous les coups précédents.

Quand, donc, je m'affole devant la marée de documents qui déferle sur moi, je me dis, sans désespérer, je me dis que c'est peut-être là le coup décisif du tailleur de pierre.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Madame Holt, le génie est la capacité d'accepter les douleurs infinies qui sont le pain quotidien de ce Comité.

Je vous demanderai maintenant si vous serez tous présents jeudi prochain. Nous espérons que le Sénat aura, d'ici là, adopté notre motion générale. Il nous faudra le quorum pour régler diverses questions, d'abord et avant tout pour mettre la dernière main aux préparatifs de notre voyage à Washington et recueillir les intentions des membres du Comité pour ce qui est de ce voyage. J'espère que vous verrez tous à exhorter vos

**[Texte]**

are present so we will have a quorum and come to the final decisions which we will have to make and acquaint the Committee generally what is proposed to be done.

**Senator Marshall:** Is there a tentative date for that yet?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Unfortunately Senator Forsey's wife is ill and he has not been able to be present here. It has not passed the Senate yet but I understand that Senator Godfrey will be presenting it this afternoon, Senator Godfrey and Senator Lafond, and you might keep a watchful eye on it, Senator Marshall. Once we get that passed, then we hope to have a steering committee meeting and discuss it.

From those I have talked to the general feeling is that we should go sooner rather than later, and preferable the first week in March which would give us about ten days to make adequate preparations. It is going to take a little time. We would have to get in touch at once with the people in Washington. There are several committees there. Senator Kennedy has a committee dealing with this, and incidentally Senator Ribicoff. There is a commission established under presidential order.

It is different, you will find. There are differences there between what they are doing and what we are doing, but to some extent we are on parallel courses to examine the extent of the regulatory process and the opportunities to control it, and especially parliamentary control. I think it would be a useful visit.

Before you got here, Mr. Baker, I was saying that while there is no question between now and the time of dissolution, we would not be able to bring in a report covering every matter which we would like, for that is a long drawn-out process. Nevertheless there are some immediate reforms needed. Mrs. Holt brought it to our attention through the matter dealing with the footwear. I know there are some issues dealing with the powers of negative resolution, or better still, disallowance, our opportunity to look at the initial stages at enabling sections in legislation. That, plus some general recommendations as to what we have found out, and seeking leave—at least we cannot seek leave, but suggesting that the next Parliament, the Committee, when we convene, should have again conveyed to it the same wide terms of reference to pursue and bring this matter to a conclusion.

• 1255

**Mrs. Holt:** I would like to tell you that it was Congressman Levitas that brought in an amendment to the Carter bill that caused—I know this will worry you—public servants who dealt irresponsibly or cruelly with a citizen, I think he brought in some sort of measure that they are therefore accountable. You know, if they do something that has caused the citizen damage or pain they themselves have an accountability. And I think that is one matter I would like to look into. And also I would like citizens to have the right to appear before us if there is a serious breach of their rights as citizens.

**[Traduction]**

collègues, membres de ce Comité, à être présents à cette séance, pour que nous ayons le quorum et que nous prenions les décisions nécessaires avant de mettre les membres du Comité au courant de l'objectif de ce voyage.

**Le sénateur Marshall:** A-t-on déjà arrêté la date de ce voyage?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Malheureusement, la femme du sénateur Forsey est malade et il n'a pas pu assister à nos réunions. Notre motion n'a pas encore été adoptée au Sénat, et je crois savoir que le sénateur Godfrey et le sénateur Lafond la présenteront cet après-midi. Vous voudrez peut-être surveiller le déroulement des choses là-bas, sénateur Marshall. Une fois que le Sénat aura donné son approbation, nous réunirons le comité directeur et nous en discuterons.

D'après les conversations que j'ai eues avec certains d'entre vous, nous devrions nous hâter d'aller à Washington et choisir, de préférence, la première semaine de mars, ce qui nous donnerait environ 10 jours pour nous préparer, car nous aurons besoin d'un peu de temps. Il nous faudra nous mettre tout de suite en contact avec les responsables à Washington. Il y a plusieurs comités là-bas. Le sénateur Kennedy préside un comité qui étudie ces questions et où siège, soit dit en passant, le sénateur Ribicoff. Un décret présidentiel a formé une commission.

Les choses se passent différemment là-bas, comme vous pourrez le constater. Il y a des différences entre ce que nous faisons et ce qu'ils font là-bas, mais j'estime que la visite sera fructueuse, dans la mesure où, comme nous, ils étudient le processus de réglementation et l'opportunité de le surveiller, de même que la surveillance parlementaire, plus particulièrement.

Monsieur Baker, avant votre arrivée, j'ai dit qu'il n'était pas question, avant la dissolution des chambres, de rédiger un rapport traitant de toutes les questions dont nous voudrions traiter. Ce serait trop long. Quoi qu'il en soit, des réformes immédiates s'imposent. Mme Holt a soulevé la question de la chaussure. D'autre part, il y a la question de l'annulation, du pouvoir de désaveu, et l'opportunité que nous étudions, dès le début, les articles habilitants d'une loi. De plus, nous voudrons présenter des recommandations générales sur le résultat de nos travaux, tout en proposant, pour la prochaine législature, que le Comité reçoive le même mandat d'ensemble pour poursuivre ses travaux et mener ces questions à bien.

**Mme Holt:** J'aimerais vous faire savoir que c'est M. Levitas, membre du Congrès qui a présenté l'amendement au bill Carter permettant de rendre responsables les fonctionnaires qui ont manqué de sens de responsabilité ou agi avec cruauté dans leurs rapports avec un citoyen ordinaire. Si le citoyen a subi des dommages ou des violences à la suite du comportement de ce fonctionnaire, ce denier devra en rendre compte. Je crois que c'est une question que j'aimerais approfondir; j'aimerais aussi qu'on permette aux citoyens de comparaître devant nous lorsqu'on a sérieusement lésé leurs droits.

[Text]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mr. Baker.

**Mr. Baker:** I am interested from that point of view, too, because I do not think anyone can, you know, condone irresponsible acts that cause people damage. We always hope that there is a minimum of that in any system, particularly our own.

I am always interested in the business of, and I use the word, perhaps this is the wrong word, the enforcement of what our committee finds. Mr. Eglington and Miss Mayrand have done legion service, I guess, in the persistence by which they pursue these things that have become very complex, complex not only by nature but by the numbers of things that we ask them to do. It might not be inappropriate at some stage if we considered developing the practice of having ministers come to the committee from time to time to indicate why and perhaps, hopefully, to give understandings on behalf of the department, bearing in mind that the responsibility in our system is ultimately upon the minister and this is one way of ensuring that that kind of responsibility is recognized and is fostered, if possible. And we have the assurance that to a greater and greater degree, even beyond the extent that we do today, that the work of the committee is recognized by the government of the day, no matter what the government's political stripe might be. I think it is very important.

My period on this committee has been relatively short, but I am interested in the number of regulations that would not have been changed but for the intervention of this committee. Most of the time I think the public servants act quite responsibly and they have administrative problems to deal with and they want to deal with them in as convenient a way as possible. What this committee has said is that the answer to the regulatory process is not administrative convenience; it is fairness and following the law and using powers that legitimately flow from the law. And I think this is a very important function. But part of the strengthening of the work of this committee, I believe, is adopting some practice where there is an accounting from time to time by ministers with respect to matters. You know, I do not expect that to happen overnight but it is something we should look to.

**Mr. Eglington:** Well, Mr. Chairman, in connection with that—I was going to bring this up at a later meeting but I might as well bring it up now—I had a meeting with Mr. Ross, Mr. Wiggins and Mr. Sponagle about the proposed reforms the committee wanted in the Fisheries Act and regulations made under them, and it is obvious from that meeting that there will be no change unless the Minister agrees to it. Mr. Sponagle has gone as far as he is able to do but he is up against what I think at the meeting was called the political dimension.

**Mr. Baker:** Yes.

**Mr. Eglington:** Perhaps the committee could start with the Minister for Fisheries and the Oceans.

**Mrs. Holt:** Well, do we not have the power to call the Minister in, with his officials?

[Translation]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Monsieur Baker.

**M. Baker:** Cette question m'intéresse aussi, car je ne pense pas qu'on puisse laisser sans sanction des actes qui causent des dommages à des gens. Aussi je pense qu'il devrait toujours y avoir un minimum de sanctions prévues dans n'importe quel système et particulièrement dans le nôtre.

Ce qui m'a toujours intéressé, c'est de quelle façon on faisait appliquer les mesures prises à la suite des conclusions de notre comité. M. Eglington et M<sup>me</sup> Mayrand nous ont rendu des services incalculables en ce sens, car ils se sont obstinés à poursuivre ces affaires qui sont devenus extrêmement compliquées non seulement par leur nature mais par leur nombre. On pourrait peut-être à quelque étape de notre travail, songer à faire comparaître de temps en temps des ministres devant notre comité afin qu'ils s'engagent, nous l'espérons, comme porte-parole du ministère. Il faut toujours garder présent à l'esprit qu'en fin de compte c'est le ministre qui a ces responsabilités et qui les assume. Nous sommes de plus en plus certains que, même au-delà de ce que nous faisons aujourd'hui, le travail du comité est reconnu par le gouvernement en place, quelle que soit sa couleur, et je crois que c'est là un point d'une très grande importance.

Même si j'ai siégé relativement peu de temps au comité, j'ai pu constater que grâce à l'intervention du comité un certain nombre de règlements ont été modifiés, ce qui ne se serait pas produit dans le cas contraire. Je crois que la plupart du temps les fonctionnaires lorsqu'ils agissent font preuve de sens de responsabilité, et il faut reconnaître qu'ils veulent résoudre leurs problèmes administratifs de la façon la plus commode. Mais notre comité ici a indiqué que la réglementation ne vise à arranger l'Administration mais ce doit être une manifestation de justice, de respect de la loi, d'exercice de pouvoirs prévus par la loi. Je crois que cette dernière fonction du comité revêt une très grande importance, et, pour qu'on tienne compte encore plus de notre travail, je crois qu'il serait bon que de temps en temps des ministres comparaissent ici. Je ne m'attends pas à ce que cette réforme se fasse du jour au lendemain, mais c'est une question dont nous devrions nous occuper.

**M. Eglington:** Monsieur le président, dans cette optique, j'allais soulever une question à une séance ultérieure, mais je fais aussi bien de le faire maintenant: j'ai rencontré M. Ross, M. Wiggins et M. Sponagle pour discuter d'une réforme que le comité proposait à la loi et aux règlements sur les pêcheries; cette rencontre m'a montré clairement qu'aucun changement ne leur sera apporté à moins que le ministre ne donne son approbation. M. Sponagle a été aussi loin qu'il le pouvait, mais si je comprends bien il se heurte à ce que l'on a appelé lors de cette rencontre, je pense, une question de nature politique.

**M. Baker:** Oui.

**M. Eglington:** Peut-être que le comité pourrait commencer alors par convoquer le ministre des Pêches et des Océans.

**Mme Holt:** Est-ce que nous n'avons pas déjà le pouvoir de convoquer le ministre et ses collaborateurs?

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Oh, yes, any committee always has, subject to the principle of Crown privilege, which still exists. But I think that is one of the words with which I do not agree and which I think this committee has urged should be abolished, as a matter of fact.

• 1230

**Mr. Baker:** Crown privilege.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Crown privilege, yes, under our report on Freedom of information. I hope members would give some thought to some of the material which we could put in this report, which may never get passed, but I think we should point out the problems of this nature, point out some of things which can be done ahead and particularly say, "here are some immediate changes which should be made". I know that counsel has some views; hon. members of the Committee have some views. I think we should be giving some thought to that now because the time will be limited, and I would very much like to see us bring in, with unanimous support of the Committee, a report dealing with some immediate difficulties, with some pointing out of the path that lies ahead and some of the procedural things such as Mr. Baker has brought up. I do not know whether you were here, Mr. Baker, when I referred to a document I obtained from Australia which Mr. Eglinton reminded me had been circulated to this Committee.

**Mr. Baker:** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** You were here then, were you?

**Mr. Baker:** No, I was not but I have seen the document.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Well, this was a report . . .

**Mr. Baker:** You and I did discuss it privately.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes. This was a report of the Committee in Australia in which the government departments, who were in default in complying with committee requests, published their reasons and their regrets and apologies and said what they were doing. Mr. Eglinton circulated that amongst us but I guess it got lost. I admit I had forgotten it.

But there are some immediate things which we could do, so that is why I would hope that at the next meeting we would have a full complement out and get launched, and even if we have to have some extra committee meetings between now and, say, the first week in April. . . . In spite of what Mr. Diefenbaker says about tomorrow, I am giving ourselves until the first week in April.

**Mr. Baker:** You are breathing life into the system, are you not?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** That is right. I have not been in consultation with the new Governor General lately but I still have in mind that we will have until at least the first week in April.

## [Traduction]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui, tout comité a ce pouvoir, compte tenu cependant du principe du privilège de la Couronne, principe qui existe toujours. Mais je crois que c'est là un terme que je désapprouve et que le comité a, je crois, préconisé d'abolir.

**M. Baker:** Le privilège de la Couronne.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui, nous songeons à faire cette recommandation dans le cadre de notre rapport sur le libre accès aux renseignements. J'espère que les membres du comité songeront à cette question afin que nous puissions l'intégrer dans ce rapport. Il se peut que ce rapport ne soit jamais adopté, mais je pense qu'il est bon de souligner les problèmes de ce genre qui se posent, de souligner certaines mesures qui peuvent être prises à l'avance et d'indiquer particulièrement: «Voici certaines modifications qui devraient être apportées». Je sais que notre conseiller et que les membres du comité ont aussi des opinions à ce sujet. J'aimerais donc que nous y songions maintenant, car notre temps va être limité et j'aimerais beaucoup avoir le soutien unanime du comité pour présenter ce rapport traitant de certaines de nos difficultés immédiates, indiquant la voie à suivre et soulignant certaines des questions de procédures, comme celles que M. Baker a soulevées. Je ne sais pas si vous étiez présent, monsieur Baker, lorsque j'ai parlé d'un document que j'ai obtenu d'Australie. M. Eglinton m'a rappelé qu'il avait été distribué au comité.

**M. Baker:** Oui.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Vous étiez présent alors?

**M. Baker:** Non. Je n'étais pas présent, mais j'ai vu le document.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il s'agissait d'un rapport . . .

**M. Baker:** Vous en avez discuté avec moi en privé.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui. Il s'agissait d'un rapport du comité en Australie, rapport dans lequel les ministères du gouvernement qui ne s'étaient pas soumis aux requêtes du comité, avaient publié les raisons alléguées et indiqué leur regret et leurs excuses, ainsi que la façon dont ils procédaient dans leurs affaires. M. Eglinton a distribué ce rapport mais je suppose qu'on l'a perdu. Je dois admettre que je l'avais oublié.

Mais il y a des questions d'ordre immédiat que nous pourrions régler afin que, lors de la prochaine séance—où j'espère nous seront tous—nous puissions nous lancer dans ce rapport et peut-être même siéger en séance supplémentaire entre maintenant et, mettons, la première semaine d'avril . . . malgré ce que M. Diefenbaker a laissé entendre pour demain, j'accorde au comité du temps jusqu'à la première semaine d'avril.

**M. Baker:** Vous réanimez le système?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui. Je n'ai pas consulté récemment le nouveau gouverneur général, mais il reste convaincu que nous aurons jusqu'à la première semaine d'avril.

## [Text]

**Mrs. Holt:** *D'accord.*

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** With that happy note we will call the meeting to ...

**Mrs. Holt:** May I just say something because I do not want it on the record that I am attacking the public service, which I am not ...

**Mr. Baker:** No, I understood what ...

**Mrs. Holt:** ... because all our solutions—I think I have said it here, 99 per cent of our problems are caused by about 1 per cent of the public service and the rest of the public service solves them.

**Mr. Baker:** Your percentages may be high, but I did not understand that it was an attack.

**Mrs. Holt:** Yes. No, no. You put it so very well when you talked of administrative convenience, so I just wanted to be sure, because I think the public service is just as upset by these people victimizing the public as any of us are.

**Mr. Baker:** Mr. Chairman, it is very interesting, when I was practising law, I did a lot of work, a great deal of work in drafting what is known as a subdivision agreement, which is an agreement between a land developer and a municipality, and I was always acting for the municipality. I always found it a very convenient thing to have the criteria established "as the municipality shall determine by resolution", which was really justice depending on the length of a chancellor's foot. I never did quite understand why my colleagues in the Bar who represented the other parties were so upset by that kind of provision until I came here, and now I understand. It is one of the things, I guess, that we are trying to ensure does not happen.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I am sure that, if you and I and Mrs. Holt did not have to go every three or four years and meet our electors, we might not be as responsible members of Parliament as we really are.

This meeting is adjourned.

## [Translation]

**Mme Holt:** O.K.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Sur ces bonnes paroles, je vais lever la séance jusqu'à ...

**Mme Holt:** J'aimerais dire un mot car je ne voudrais pas qu'on dise dans le compte rendu que j'ai attaqué la fonction publique, alors que ...

**M. Baker:** Non, j'ai cru comprendre que ...

**Mme Holt:** ... car toutes nos solutions ... Je crois l'avoir dit plus tôt ici, car 99 p. 100 de nos problèmes sont causés par un p. 100 à peu près de la Fonction publique, le reste de la Fonction publique se chargeant de le résoudre.

**M. Baker:** Vos pourcentages sont peut-être élevés, mais je n'ai pas pris vos paroles pour une attaque.

**Mme Holt:** D'accord. Non, vous vous êtes exprimé si bien lorsque vous avez utilisé les termes: «commode pour l'administration» que je voulais simplement m'assurer qu'on n'interprétait pas faussement mes paroles, car je sais que les fonctionnaires sont tout aussi bouleversés que nous, du fait que certains fonctionnaires prennent le public pour victime.

**M. Baker:** Cette question m'intéresse de très près, car lorsque j'ai exercé la profession juridique, j'ai beaucoup travaillé à la rédaction de ce qu'on appelle un accord de lotissement, c'est-à-dire un accord entre l'entreprise de construction et la municipalité. J'ai été toujours le porte-parole de la municipalité et je trouvais commode d'utiliser le critère: «tel que la municipalité décidera par une résolution». Ce qui en fait signifiait une justice fondée sur le bon vouloir. Je n'ai jamais tout à fait compris pourquoi mes collègues du barreau qui représentaient les autres partis étaient si bouleversées par ce genre de stipulation jusqu'à ce que j'arrive ici. Maintenant je comprends pourquoi cela est une façon de procéder que nous nous efforçons de supprimer.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je suis sûr que si vous, moi-même et Mme Holt n'avions pas tous les trois ou quatre ans à rendre compte à nos électeurs de ce que nous faisons, nous n'aurions pas ce sens de responsabilité au même point.

La séance est levée.









SENATE  
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 11

Thursday, March 1, 1979

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 11

Le jeudi 1<sup>er</sup> mars 1979

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des*

# Regulations and other Statutory Instruments

# Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires



Fourth Session of the  
Thirtieth Parliament, 1978-79

Quatrième session de la  
trentième législature, 1978-1979

STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY  
INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators:

Asselin	Godfrey
Forsey	Lafond

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Baker ( <i>Grenville-Carleton</i> )	Brewin
Baldwin	Daudlin
Béchard	Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÈGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Marshall	Yuzyk
Riley	

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

Holt (Mrs.)	Leblanc ( <i>Laurier</i> )
Joyal	McKinley
Lambert ( <i>Bellechasse</i> )	Robinson

(Quorum 7)

*Les cogreffiers du Comité*

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

*Joint Clerks of the Committee*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

THURSDAY, MARCH 1, 1979

(12)

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:10 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, Senator Eugene A. Forsey and Mr. Gerald W. Baldwin, presiding.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Forsey, Godfrey and Riley.

*Representing the House of Commons:* Mr. Baldwin and Holt (Mrs.).

*In attendance:* Mr. G. C. Eglington and Miss Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, November 23, 1978, Issue No. 1.*)

*It was agreed,*—That an invitation to appear before the Committee be extended to Representatives from the Canadian Transport Commission and from the Department of Communications.

The Committee considered By-laws of the Canada Council

SOR/77-869—Railway Passenger Services Adjustment Assistance Regulations

SOR/78-286—Railway Passenger Services Contract Regulations

SI/78-17—Minister of Supply and Services Authority to Prescribe Fees Order

SOR/77-1085—VFR Flight Procedures at Designated Airports Order

SOR/78-244—General Radio Regulations, Part II, amendment Radio Operators' Certificate Regulations

SOR/78-703—Radio Operators' Certificate Regulations, amendment

SOR/78-305—Baker Lake Prospecting Permits Regulations

SOR/78-739—General Radio Regulations, Part II, amendment

SOR/78-792—Weights and Measures Regulations, amendment

SOR/78-810—Unemployment Insurance Regulations, amendment

SOR/78-814—Statutory Instruments Regulations, amendment

SOR/78-821—General Excise and Sales Tax Regulations, amendment

SOR/78-843—Small Vessel Regulations, amendment

SOR/78-861—Lamb and Mutton Carcasses Grading Regulations

**PROCÈS-VERBAL**LE JEUDI 1<sup>er</sup> MARS 1979

(12)

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 10, sous la présidence du sénateur Eugene A. Forsey et M. Gerald W. Baldwin (coprésidents).

*Membres du Comité présents:*

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs, Forsey, Godfrey et Riley.

*Représentant la Chambre des communes:* M. Baldwin et Holt (M<sup>me</sup>).

*Aussi présents:* M. G. C. Eglington et M<sup>me</sup> Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972 c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 23 novembre 1978, Fascicule n° 1.*)

*Il est convenu,*—Qu'une invitation de comparaître devant le Comité soit envoyée aux représentants de la Commission canadienne des transports et du ministère des Communications.

Le Comité étudie les Statuts administratifs du Conseil des Arts du Canada

DORS/77-869—Règlement sur l'aide à l'adaptation en faveur des services de transport ferroviaire de passagers

DORS/78-286—Règlement sur les contrats de services ferroviaires voyageurs

TR/78-17—Décret autorisant le ministre des Approvisionnements et Services à prescrire des frais

DORS/77-1085—Ordonnance de restriction sur les vols VFR (certains aéroports)

DORS/78-244—Règlement général sur la radio, Partie II—Modification Règlement sur les certificats d'opérateur radio

DORS/78-703—Règlement sur les certificats d'opérateur radio—Modification

DORS/78-305—Règlement sur les permis de prospection à Baker Lake

DORS/78-739—Règlement général sur la radio, Partie II—Modification

DORS/78-792—Règlement sur les poids et mesures—Modification

DORS/78-810—Règlements sur l'assurance-chômage—Modification

DORS/78-814—Règlement sur les textes réglementaires—Modification

DORS/78-821—Règlement général sur les taxes de vente et d'accise—Modification

DORS/78-843—Règlement sur les petits bâtiments—Modification

DORS/78-861—Règlement sur le classement des carcasses (agneau et mouton)

SOR/78-867—Atlantic Coast Marine Plant Regulations, amendment

SI/78-172—Fresh Strawberry Remission Order

SOR/77-681—General Radio Regulations, Part I, amendment

SOR/77-866, SOR/78-408, SOR/78-466,—Wildlife Area Regulations, and amendments

SOR/72-337—Narcotic Control Regulations, amendment

SOR/76-24, SOR/77-490,—Gasoline Excise Tax Regulations, amendments

SOR/78-755—Northumberland Strait Anchorage Regulations, amendment

SOR/78-778—Flying Accident Compensation Regulations, amendment

SOR/78-478—Food and Drug Regulations, amendment

SOR/78-364—Canada Business Corporations Regulations, amendment

SOR/78-365—Canada Corporations Regulations, amendment

SOR/78-523—Indian Bands Revenue Moneys Regulations, amendment

SOR/78-528—Collision Regulations, amendment

SOR/78-533—Canadian Egg Marketing Agency Quota Regulations, amendment

SOR/78-561—Life Saving Equipment Regulations, amendment

SOR/78-568—Prohibition and Withdrawal of Certain Lands from Disposal Order, 1978

SOR/78-593—Nanaimo Harbour Commission General By-law, amendment

SOR/78-595—Airport Ground Transportation Fees Regulations, amendment

SI/78-16, SI/78-81,—Section 98(2) of the Indian Act Proclaimed in Force in Certain Indian Reserves

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:42 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

DORS/78-867—Règlement sur les plantes de la côte atlantique—Modification

TR/78-172—Décret de remise de droits de douane (fraises fraîches)

DORS/77-681—Règlement général sur la radio, Partie I—Modification

DORS/77-866, DORS/78-408, DORS/78-466—Règlement sur les réserves de la faune, et Modifications

DORS/72-337—Règlement sur les stupéfiants—Modification

DORS/76-24, DORS/77-490,—Règlement de la taxe d'ac-cise sur l'essence—Modifications

DORS/78-755—Règlement sur le mouillage dans le détroit de Northumberland—Modification

DORS/78-787—Règlement sur l'indemnisation en cas d'accident d'aviation—Modification

DORS/78-478—Règlement sur les aliments et drogues—Modification

DORS/78-364—Règlement sur les corporations commer-ciales canadiennes—Modification

DORS/78-365—Règlement sur les corporations canadiennes—Modification

DORS/78-523—Règlement sur les revenus des bandes d'In-diens—Modification

DORS/78-528—Règlement sur les abordages—Modifica-tion

DORS/78-533—Règlement de l'Office canadien de com-mercialisation des œufs sur le contingentement—Modification

DORS/78-561—Règlement sur l'équipement de sauvete-ge—Modification

DORS/78-568—Décret de 1978 de prohibition et de soustra-action de certaines terres à l'aliénation

DORS/78-593—Règlement général de la Commission de port de Nanaimo—Modification

DORS/78-595—Règlement sur les redevances de transport terrestre dans les aéroports—Modification

TR/78-16, TR/78-81,—Article 98(2) de la Loi sur les indiens proclamé en vigueur dans certaines réserves indiennes

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et les commentaires émis par le Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 42, le Comité suspend ses travaux, jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*

Jacques Lahaie

*Joint Clerk of the Committee*

**EVIDENCE***(Recorded by Electronic Apparatus)*

Thursday, March 1, 1979

• 1108

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I see a quorum for doing business.

Before we turn the meeting over to my co-chairman to deal with some of the very important issues on the agenda, may I report to the Committee in connection with this proposal to visit Washington. I could only make some tentative inquiries because my co-chairman had some difficulty—he was absent for a while, we understand. I wish him well in his problem with Mrs. Forsey. Also the matter has not been processed through the Senate. I hope the word "process" does not offend anyone from the Senate. But I did ask Peter Dobell to make some preliminary inquiries, and he did some telephoning and had some tentative discussions; and his conclusion was that it would take two to three weeks to arrange the necessary meetings because of the fact that these are fairly busy people down there, and getting to the people we would like to see. Those of you who were down at the other meeting when we were there on freedom of information business will know that it was fairly well arranged and we went through good process.

Now there are a number of people—for example I know that Senator Ribicoff's committee looked at the question of the business of Congressional oversight of regulatory agencies and so on. There is the President's Commission, there are a couple of bills, there are a number of people we could see. Mr. Dobell also suggested that the Brookings people are doing some studies on this particular issue, and they might well be available. I personally telephoned the Nader people, and they have done some work on this.

So the suggestion is that a suitable time to arrange for everything would be the last week of March and, according to Mr. Dobell, looking at the timetable, if you leave here on a Monday, there is a direct flight leaving here Monday morning. For example, there is a direct flight which would get you to Washington within an hour. You would then . . .

**An hon. Member:** From Ottawa.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** From Ottawa to Washington. I think he said from here. And that would then give us all day, no, about half of Monday and if we decided there was enough to do, all day Tuesday and coming back Wednesday, I think there is a flight that leaves about eight o'clock, or seven o'clock or eight o'clock in the evening that brings us back here by nine o'clock. So we would really get a little better than two full days there. Mr. Dobell would come down with us. As you know, he is in this institute, I think it is called the Centre for Interparliamentary . . .

**Senator Godfrey:** Parliamentary Centre.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes. He said that he would not ask any fee at all, which he sometimes gets working for Committees, but he would like to come down, if we wished him to, simply for the question of his expenses being paid down there and back.

**TÉMOIGNAGES***(Enregistrement électronique)*Le jeudi 1<sup>er</sup> mars 1979

[Traduction]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je vois que nous avons le quorum, nous pouvons donc commencer.

Avant de donner la parole à mon coprésident qui traitera de certaines questions très importantes à l'ordre du jour, puis-je faire rapport aux membres du comité sur sa proposition de voyage à Washington? Je n'ai pu faire que quelques enquêtes préliminaires, car mon coprésident a eu certains problèmes . . . il a dû s'absenter pendant un certain temps, nous le savons. Je lui souhaite bonne chance, de même qu'à son épouse. De plus, la question n'a pas été traitée par le Sénat. J'espère que ce mot «traitée» ne vous choque pas. J'ai demandé à Peter Dobell de mener des recherches préliminaires, il a fait quelques appels téléphoniques et a eu des discussions provisoires. Il en est venu à la conclusion qu'il faudrait deux ou trois semaines pour mettre au point les réunions nécessaires, car les personnes que nous voulons voir là-bas sont très occupées. Ceux parmi vous qui ont participé à l'autre réunion concernant la liberté de l'information savent qu'elle avait été bien organisée et que nous avons pu faire du bon travail.

Il y a un certain nombre de personnes . . . je sais, par exemple, que le comité du sénateur Ribicoff a examiné la question de l'omission des agences réglementaires par le Congrès, par exemple. Il y a aussi la Commission du président, quelques projets de lois et un certain nombre de personnes que nous devrions voir. M. Dobell a également proposé les gens de Brookings qui font certaines études sur le sujet actuellement; ces personnes seront peut-être disponibles. J'ai personnellement téléphoné chez Nader, où l'on a aussi étudié la question.

On a donc suggéré qu'il vaudrait mieux nous y rendre dans la dernière semaine du mois de mars. Selon M. Dobell, et compte tenu aussi de notre calendrier, si nous partions un lundi—il y a un vol direct qui part d'ici le lundi matin—nous pourrions être à Washington en une heure. Vous pourriez ensuite . . .

**Une voix:** D'Ottawa.

**Le coprésident (M. Baldwin):** D'Ottawa à Washington. Je crois qu'il a dit à partir d'Ottawa. Nous aurions ainsi toute la journée, non, la moitié du lundi pour travailler et si nous estimions cela insuffisant, nous pourrions prendre toute la journée du mardi et revenir le mercredi. Je crois qu'il y a un vol vers 20 ou 19h, qui nous ramène à Ottawa vers 21 h. Nous aurions donc un peu plus de deux jours complets. M. Dobell nous accompagnerait. Vous savez, il fait partie de cet institut qui s'appelle, je crois, le Centre interparlementaire . . .

**Le sénateur Godfrey:** Le Centre parlementaire.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui. Il a mentionné qu'il ne demanderait aucune rémunération, qu'il l'avait fait parfois lorsqu'il travaillait pour des comités, mais qu'il aimerait venir, si nous le voulons bien, si nous lui payons simplement ses dépenses de voyage.

**[Text]**

Now, we have to have a steering committee meeting, but this seems to me to be about the best time. It would leave then very nearly three full weeks to make the arrangements and to set up the appointments, so we can go through the proceedings with some regularity, at the same time allowing ourselves some time to consider what we are doing down there and a little interval between the appointments.

I do not know whether anybody wants to comment on that or not.

**Senator Riley:** Is that a morning flight going into Washington?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** It is a morning flight, yes.

**Senator Riley:** What time, do you know?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I think it leaves here around nine o'clock and gets into Washington about ten o'clock.

**Senator Riley:** It is not to Baltimore, then.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** It lands, I think he said, at . . .

**Senator Godfrey:** If it is Baltimore, we are about an hour or more from there.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Is there a Friendship . . .

**Senator Godfrey:** There are two aerodromes of Washington. One is over an hour away and that is the one, I think, where we land, it is up near Baltimore.

**An hon. Member:** Yes, and that is a long drive.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Friendship International Airport. There is one direct flight from Ottawa to Washington and he has got in brackets, Friendship International Airport, 1½ hours; 1¼ hours to the hotel. I guess that is the one . . .

**Senator Godfrey:** That is the one up near Baltimore.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes.

**Senator Godfrey:** The John Foster Dulles International Airport is just across the river, but . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes.

**Senator Godfrey:** . . . there are not many flights.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** So we would be an hour's flight and then an hour's driving to the hotel, which would get us there by noon and we would be able to have lunch and then start our appointments in the afternoon. So we would have—if we decided to do that and come back on the Wednesday evening, there is a return flight every evening, 8.30 p.m. arriving in Ottawa at 9.30 p.m.

Now, no decision has been made yet, of course, because we have to have, hopefully, a steering committee meeting and bring the details to the Committee, but I just put it forward for your consideration.

**Senator Godfrey:** One thing, well, I guess there are two things that we should really do, try and define in our own mind exactly what we want to do in this Committee. I know the terms of reference, but we either expand that or . . . For example, you mentioned the oversight committees in Washingt-

**[Translation]**

Le comité directeur doit se réunir, mais il me semble que ce soit le meilleur temps. Cela nous laisse près de trois semaines complètes pour terminer les arrangements, faire les rendez-vous, travailler avec une certaine assiduité et, en même temps, nous pourrons voir ce que nous pouvons faire là-bas comme travail, et aussi entre les rendez-vous.

Je ne sais pas si quelqu'un veut faire des commentaires à ce sujet ou non.

**Le sénateur Riley:** Le vol part-il d'Ottawa pour Washington le matin?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui, c'est un vol du matin.

**Le sénateur Riley:** A quelle heure, le savez-vous?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je crois que l'avion décolle vers 9 heures et arrive à Washington vers 10 heures.

**Le sénateur Riley:** N'est-ce pas plutôt Baltimore.

**Le coprésident (M. Baldwin):** L'avion atterrit, m'a-t-on dit, à . . .

**Le sénateur Godfrey:** S'il s'agit de Baltimore, nous avons encore une autre heure de voyage.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Est-ce que ce n'est pas Friendship . . .

**Le sénateur Godfrey:** Il y a deux aéroports à Washington. L'un, celui, je pense, où nous atterrissons est à un peu plus d'une heure de distance, et il est situé près de Baltimore.

**Une voix:** Oui, et le trajet par voiture est assez long.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il s'agit de l'aéroport international de Friendship. Il y a un autre vol direct en partance d'Ottawa vers Washington, il est indiqué entre parenthèses: aéroport international Friendship, 1 heure et demie, une heure et quart jusqu'à l'hôtel. J'imagine que c'est celui . . .

**Le sénateur Godfrey:** Il s'agit de l'aéroport situé près de Baltimore.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** L'aéroport international John Foster Dulles est situé de l'autre côté de la rivière, mais . . .

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** . . . il n'y a pas beaucoup de vols.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous avons donc une heure de vol et une autre heure pour nous rendre en voiture à hôtel, c'est-à-dire que nous arriverons vers midi et nous pourrons déjeuner et assister ensuite à nos rendez-vous de l'après-midi. Si nous nous décidons pour cet horaire, nous pourrions revenir le mercredi soir, il y a un vol de retour chaque soir qui part à 20 heures 30 et arrive à Ottawa à 21 h 30.

La décision n'a pas encore été prise, évidemment, car nous espérons que le comité directeur se réunira. Nous porterons ensuite tout les détails à l'attention des membres du comité, mais je voulais vous en parler pour que vous y pensiez.

**Le sénateur Godfrey:** Il y a une chose, plutôt deux, que nous devrions d'abord tenter de définir afin de savoir exactement ce que nous voulons faire à ce comité. J'en connais le mandat, mais nous pouvons soit l'élargir ou . . . vous avez mentionné, par exemple, les comités du Congrès à Washington, je suis au

## [Texte]

ton and I am familiar with what they do, and they are not always that effective because there is no political punch much in oversight. Sometimes there is, but that would be an oversight of the actual operations of regulatory agencies. Now, we are not going to go into that.

**An hon. Member:** No, no.

**Senator Godfrey:** We're trying to do the legislative . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** That is right.

**Senator Godfrey:** . . . thing and how the legislature can actually control the passing of the regulations, although I suppose, in a way, if . . .

**An hon. Member:** But to find out they are not working . . .

**Senator Godfrey:** . . . the regulations should be changed because of actual practice, to that extent we would have a bit of an oversight, if you saw that regulations were being abused or something like that.

So that would be my first thing that we should try and know exactly what it is that we are trying to accomplish in the Committee.

Secondly, I would hate to go down to Washington unless I was very well briefed beforehand and knowing exactly what—I do not want to go down there just to find out what they are doing there, I want to go down there having studied what they are doing and then being able to ask a lot of intelligent, you know, questions, particularly with the calibre of people we will see down there. I remember when we went on the freedom of information we learned a lot but we knew a lot before we went down. Are there publications available and articles that we can get well in advance? And is there somebody who could brief us before we go, somebody who is studying the matter now, or some expert, who could brief us as to what they are trying to do there?

• 1115

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** My office has sent down and obtained some information, some of the studies by Senator Ribicoff's committee. There is a booklet here, this is a Treasury Board document, *Government Evaluation of Regulations in the United States Experience*. That is fairly wide, but it obviously . . .

**Senator Godfrey:** That is one of our Treasury Board's.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes. Sylvia Ostry's people have been looking at this, although they are away out in the wild blue yonder in that field on the socio-economic aspects of it, but they have had a look at it. There is a committee down there dealing with paperwork, which sort of touches on this, they have got into the regulatory process.

Obviously, you and Mr. Dobell were very much of the same mind. He said to me, what do you think you want to do down there? I said, of course, that I cannot speak for the Committee, but my own idea is that if we are going to deal with parliamentary control we have maybe to have some background. I said the sort of things I myself would be personally

## [Traduction]

courant, je ne crois pas qu'ils soient toujours très efficaces, car ils n'ont pas vraiment de portée politique. Parfois ils en ont, lorsqu'il s'agit d'une revue de toutes les activités réelles des organismes de réglementation. Nous n'allons pas en parler maintenant.

**Une voix:** Non. Non.

**Le sénateur Godfrey:** Nous essayons de nous occuper de l'aspect législatif . . .

**Le coprésident (M. Baldwin):** C'est exact.

**Le sénateur Godfrey:** . . . et de voir comment la législature peut vraiment contrôler l'adoption de règlements, même si, je suppose, d'une certaine façon . . .

**Une voix:** Et de voir qu'ils ne fonctionnent pas . . .

**Le sénateur Godfrey:** . . . même si les règlements doivent être changés à cause de ce qui se passe en pratique, dans cette mesure, nous aurions une idée d'ensemble, si nous nous rendions compte qu'on abuse du règlement, par exemple.

Ce doit être la première chose que nous devons faire, savoir exactement ce que nous voulons réaliser au comité.

Deuxièmement, je n'aimerais pas du tout me rendre à Washington sans avoir eu au préalable une séance d'information pour savoir exactement ce que—je ne veux pas, par exemple, m'y rendre pour voir ce qu'ils font là-bas, je veux y aller, après avoir étudié ce qu'ils font pour pouvoir poser des questions intelligentes, à cause surtout de la classe des gens que nous allons rencontrer là-bas. Je me souviens, lorsque nous nous sommes déplacés pour étudier la liberté d'information, nous avons beaucoup appris, mais nous savions pas mal de choses lorsque nous sommes partis. Y a-t-il des publications, des articles que nous pouvons obtenir à l'avance? Quelqu'un peut-il nous renseigner avant de partir, quelqu'un qui connaît bien le sujet, un expert en quelque sorte, qui pourrait nous expliquer ce que l'on tente de réaliser là-bas?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Mon bureau a obtenu des renseignements, des études qui ont été faites par le comité du sénateur Ribicoff. J'ai ici une brochure, un document du Conseil du Trésor, l'évaluation administrative des règlements, l'expérience américaine. C'est un exposé assez général, mais évidemment . . .

**Le sénateur Godfrey:** Il s'agit d'une publication de notre Conseil du Trésor.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui. Le personnel de Sylvia Ostry a étudié la question, même s'il s'égare dans tous les aspects socio-économiques de ce domaine, mais il l'a quand même examinée. Il y a à Washington, dans le système de réglementation un comité qui s'occupe des documents.

Vous et M. Dobell aviez la même idée. Il m'a dit: Que pensez-vous faire là-bas? J'ai répondu que je ne pouvais parler au nom du comité, mais que personnellement, si nous devons nous occuper des contrôles parlementaires, nous devons avoir de la documentation. J'ai dit que je serais intéressé par l'élargissement du processus réglementaire—je crois que c'est là un

[Text]

interested in would be the extent of the growth of the regulatory process—and I think that is a valid point—its impact on the economy and the rights of the individual; measures to control, whether legislative, judicial or executive and, touching on that, maybe the question of individual participation through the right to make representations to this Committee or elsewhere, which is one of the things Senator Kennedy, or—I think there is a bill of Kennedy and Ribicoff, which is before—These are the kinds of things I am interested in. I may not speak for the Committee and I told him that. It was with that in mind that he made his inquiries. There are some people down there, such as Representative Levitas—I think Mrs. Holt is aware of him—who is head of a committee in the House of Representatives on government operations; Representative Horton is sub-chairman of a paperwork committee. There is a very useful booklet by the Comptroller General and a report to a committee on the question of the regulatory process, means of controlling it, and how far it has spread.

**Senator Riley:** I would like to get the Parliamentary Library research people to gather all this stuff and whatever is needed from Washington, whatever the Committee needed and whatever they have here, and prepare a brief on the thing. I can do that within two weeks.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I would do that right away, I would ask them right away and give them a list of the stuff that I have, which they can supplement and they can make contact with Dr. Ostry on the economics and with the Treasury Board document here.

**Senator Godfrey:** If I could have the Treasury Board document, if we could get hold of a copy of that right away, we could start right on it.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** And then there is another one the Treasury Board has put out, I have not had a chance to look at it yet, *Government Intervention in the Marketplace and the Case for Regulation*. Maybe that is not our cup of tea, but that touches on it.

**Senator Godfrey:** Yes, that is being a little bit far . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I think it might help.

**Senator Godfrey:** What was the other one that you said?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Here it is.

**Senator Godfrey:** Could you get me a copy of this and send it over to my office so I can take it home with me?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mr. Eglinton has a comment on this.

**Mr. G. C. Eglinton (Counsel to the Committee):** It is just to stick my oar in, Mr. Chairman, and to observe that in any expedition to Washington one will have to bear very much in mind the profound constitutional difference. The Congress has an independent policy making role in the United States Constitution, which our Parliament does not have. Congress has delegated a great deal of that policy-making function to regulatory boards and agencies of all kinds which, in the United States, make their subordinate laws or what they call

[Translation]

point valable—par ses répercussions sur l'économie, par les droits des individus, par les mesures de contrôle qu'elles tiennent du pouvoir législatif, judiciaire ou exécutif, j'aimerais voir aborder peut-être la question de la participation individuelle, c'est-à-dire le droit à présenter des instances du droit de présenter des instances au comité ou ailleurs, c'est une des choses que le sénateur Kennedy . . . il y a, je crois un projet de loi de Kennedy et de Ribicoff qui est déposé; voilà les choses qui m'intéressent. Je ne parle peut-être pas au nom du comité, mais je lui ai mentionné cela. C'est donc dans cet état d'esprit qu'il a fait ses recherches. Il y a à Washington certaines personnes, comme Levitas, je crois que M<sup>me</sup> Holt le connaît, qui préside un comité sur les activités gouvernementales à la Chambre des représentants House of Representatives. Monsieur Horton, député, est président adjoint du comité des documents. Il existe une brochure très utile publiée par le contrôleur général et un rapport qui a été fait au comité sur le processus réglementaire, les moyens de le contrôler, l'extension qu'il a prise.

**Le sénateur Riley:** J'aimerais que les chercheurs de la bibliothèque du Parlement recueillent les documents nécessaires de Washington, ce dont le comité a besoin, et ce que nous avons ici, pour préparer un mémoire à ce sujet. Je peux le faire au cours des deux prochaines semaines.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je peux le faire maintenant, je peux le leur demander tout de suite, leur donner une liste de ce que j'ai, et ils pourront compléter cela, communiquer avec M<sup>me</sup> Ostry sur l'aspect économique et avec le Conseil du Trésor pour le document que nous avons ici.

**Le sénateur Godfrey:** Si je pouvais avoir ce document du Conseil du Trésor, nous pourrions commencer immédiatement.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il y a un autre document que le Conseil du Trésor a publié, je n'ai pas encore eu l'occasion de l'examiner, l'intervention de l'État et les arguments à l'appui de la réglementation sociale. Cela ne nous intéresse peut-être pas, mais c'est sur le même sujet.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, c'est peut-être un petit peu poussé . . .

**Le coprésident (M. Baldwin):** Cela pourrait nous aider.

**Le sénateur Godfrey:** Quel autre avez-vous mentionné?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Le voici.

**Le sénateur Godfrey:** Pouvez-vous obtenir un exemplaire et me le faire parvenir à mon bureau afin que je puisse l'emporter à la maison?

**Le coprésident (M. Baldwin):** M. Eglinton désire faire une remarque à ce sujet.

**M. G. C. Eglinton (conseiller du comité):** A ce propos, monsieur le président, je voulais simplement mentionner que dans toute expédition à Washington, il faut nous souvenir de la différence constitutionnelle profonde qui existe entre les deux pays. Le Congrès a une fonction de prise de décision indépendante dans la Constitution des États-Unis, ce que ne possède pas notre Parlement. Le Congrès a délégué une bonne partie de cette fonction de prise de décision à des commissions et à des agences réglementaires de toutes sortes qui, aux États-

## [Texte]

their rules, after a process of public hearing, the public hearing taking the place, as it were, of the debate in Congress. The system is so radically different from our own that a great deal of what actually goes on there is quite different from the rather dreary work that is done in this Committee. The net result, of course, is the same. These is large body of law which bears upon the citizens of the United States but the actual process by which it is made is quite radically different.

• 1120

**Senator Godfrey:** Thank you. Of course, I well appreciate that and yet if it would fit into our process there is no reason why we could not look into it and recommend it. For example, if we were to get a completely new bill, a piece of legislation like the Immigration Act and it is being considered by a committee, the regulations that are going to be issued under that bill are just as important as the bill itself. When the Immigration Act was brought in, I think the government did, under some prodding and urging, produce the draft of the regulations that they proposed to bring in which altered in one respect fundamentally the purpose of the bill in connection with relatives . . .

**Mr. Eglington:** Sponsors.

**Senator Godfrey:** . . . a sponsored immigrant class. There is no particular reason why, before major regulations come in from the government, they should not be submitted to the committee that studied the bill itself even after the bill has gone in, the first set of regulations at least. I am just thinking out loud but these are the kind of things they probably do in Washington.

**Mr. Eglington:** Prepublication and hearings.

**Senator Godfrey:** Yes. If you have a set of regulations which is just as important as the actual substantive part of the bill, why should they not be subject to committee scrutiny before they come in effect just as much as the bill, in terms of the bill itself? I do not want to jump to conclusions before we look into the thing but I am just saying that these are the kinds of options that we have to consider and that we might recommend.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mr. Joint Chairman and members, this Committee at the moment is in the position of having its little finger in the dike. As it plugs up one hole ten more occur. It is not able to do the job which was envisioned, I think, during the course of the discussions. I am not talking about what flowed out of the MacGuigan Committee meeting but the intent of the people who were there was that this Committee would do something more than what it is doing now. We are struggling along under imperfect legislation with a mass of documents.

We have been getting great help from Counsel but if anyone believes we are effectively a guard against the growth and abuses of the regulatory process they are dreaming in technicolour. That is my view. I recognize that the American system is quite different but they have examined the problem and our opportunity will be to discuss with them the problem

## [Traduction]

Unis, font leurs lois réglementaires ou ce qu'ils appellent leurs règlements, après des audiences publiques. Ces audiences publiques remplacent les débats au Congrès. Le système est très différent du nôtre, en grande partie ce qui se passe là-bas diffère énormément du travail plutôt monotone que nous faisons au comité. Le résultat final, évidemment, est le même. Il y a un grand nombre de lois qui sont imposées aux citoyens des États-Unis, mais la façon dont c'est fait en réalité est tout à fait différente de la nôtre.

**Le sénateur Godfrey:** Merci. Évidemment, je comprends bien tout cela et pourtant si nous pouvons le faire, je ne vois pas pourquoi nous ne pourrions pas examiner la question et la recommander. Si nous devions, par exemple, obtenir un projet de loi tout à fait nouveau, un texte législatif comme la Loi sur l'immigration—and le comité étudie la question—les règlements qui seront présentés en vertu de ce projet de loi sont aussi importants que le projet de loi lui-même. Lorsque la Loi sur l'immigration a été proposée, le gouvernement a présenté, après y avoir été poussé, le projet de règlement qu'il avait l'intention de présenter et qui, sous un rapport, modifiait fondamentalement le but du projet de loi concernant les parents . . .

**M. Eglington:** Les parrains.

**Le sénateur Godfrey:** . . . les catégories d'immigrants parraînés. Il n'y a pas de raison pour que des règlements importants, avant d'être présentés par le gouvernement, ne soient d'abord soumis au comité qui étudie le projet de loi, même après que le projet de loi a été remis, du moins pour la première série de règlements. Je ne fais que réfléchir à haute voix, mais c'est le genre de choses que l'on fait probablement à Washington.

**M. Eglington:** Une publication à l'avance et des audiences.

**Le sénateur Godfrey:** Oui. Si vous avez une série de règlements qui est tout autant importante que la partie formelle du bill, pourquoi ne serait-elle pas soumise à l'examen du comité avant d'être en vigueur, comme pour le projet de loi? Je ne veux pas sauter aux conclusions avant d'étudier la question, mais je dis simplement que ce sont des suggestions qu'il nous faut étudier et que nous pourrions recommander.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Monsieur le coprésident, messieurs, le comité est en train d'essayer de boucher la digue avec un doigt. Il en bouche un trou mais dix autres se produisent. Il ne peut pas faire le travail qu'il avait prévu au cours des discussions. Je ne parle pas de ce qui a résulté de la réunion du comité MacGuigan, mais les personnes qui y assistaient ont estimé que le comité devait faire quelque chose de plus qu'actuellement. Nous travaillons d'arrache-pied avec une loi imparfaite et une masse de documents.

Le conseiller nous a beaucoup aidé, mais si quelqu'un croit que nous luttons efficacement contre les abus et l'expansion du processus réglementaire, il rêve en couleurs. C'est mon opinion. Je reconnaiss que le système américain est très différent, mais on a examiné le problème, et nous aurons l'occasion de discuter avec eux du problème, tel qu'ils l'ont vu, et de trouver

## [Text]

as they see it but apply our own remedies, not their remedies. Their remedies are not ours and I do not expect they ever will be.

**Mr. Eglington:** The problem with this Committee is that it scrutinizes but it has no control. It is the control mechanism that is the problem.

**Mrs. Holt:** Even if it is not exactly parallel I do not think that is very important anyhow because you always learn from similar circumstances and certainly the problems are very parallel. It does not matter whether their constitution differs, it does not matter what the framework of their country is compared to ours but certainly the problems inside that framework are similar and surely we can learn from them. I would think we can learn a great deal because they are moving very quickly and I think they have brought in legislation that zeros right into bureaucratic abuse.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Would the Committee feel that I should then follow Senator Riley's suggestion to try to obtain from the Library a suitable report on this which might be buttressed by some of the documents for those who have the time to look into it more in detail and have that available as soon as possible? And in the meantime then, in the light of what we have suggested and what I have laid out, what our thoughts have been, the sort of things we are interested in, ask Mr. Dobell to pursue his inquiries, because we have not too much time.

• 1125

**Senator Godfrey:** Could somebody draw up a list at this stage, Mr. Eglington or somebody, of the kind of ways in which, just turning out sort of a memo, say, of what the Australians do, what the British do, what the, you know, some idea of what the Americans do, what are all our alternatives that we should be considering in this Committee so we can focus our mind? I mean this would start us off with suggestions like the one I just made here. Are there any other suggestions anybody can think of that have been made to more effectively affect parliamentary control, the regulatory process, and I think that will help us start our thinking—not bring in any recommendations, just all the alternatives.

**Mr. Eglington:** One thing that I think has to be borne in mind in that connection is that certainly in the case of Australia of recent years the control of regulations is simply one small part of the control of the administration. They have moved very radically on a large number of fronts and, in a sense, if the Committee is going to make a significant contribution to a form of administrative law, I suppose it will at least have to acknowledge the fact that there are other areas that need drastic attention.

**Senator Godfrey:** Yes, I do not think we can go into the whole reform of the procedures of law or how they operate in effect because that is just an enormous task.

**Mr. Eglington:** But this is one part of . . .

**Senator Godfrey:** This is only one part of it. The important thing is parliamentary control in some way, and if we can

## [Translation]

nos remèdes, et non les leurs. Leurs remèdes ne sont pas les nôtres, et je ne crois pas qu'ils le seront jamais.

**M. Eglington:** Le problème qui se pose au comité, c'est qu'il peut examiner, mais n'a aucun contrôle. C'est l'absence de mécanisme de contrôle qui pose le problème.

**Mme Holt:** Même si ce n'est pas vraiment une situation parallèle, je ne crois pas que ce soit important de toute façon, nous pouvons quand même apprendre dans des circonstances semblables, car les problèmes sont certainement semblables. Que leur Constitution soit différente ne me semble pas important, ni la structure de leur pays comparativement au nôtre, mais certains problèmes à l'intérieur de ce cadre sont semblables et nous pouvons en tirer quelque chose. Je crois que nous pouvons beaucoup apprendre, car ils avancent très rapidement et ils ont déjà présenté des lois qui visent directement ces abus bureaucratiques.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Le comité est-il d'avis que j'accepte la suggestion du sénateur Riley et que j'obtienne de la bibliothèque un rapport approprié sur la question qui pourrait être étoffée de certains documents pour ceux qui ont le temps d'étudier la question en profondeur, et je pourrais vous envoyer tout cela aussi rapidement que possible? Alors en attendant, compte tenu de ce que nous avons exprimé comme position, compte tenu de ce qui nous intéresse, je demanderai à M. Dobell de poursuivre son enquête, car nous n'avons pas beaucoup de temps.

**Le sénateur Godfrey:** M. Eglington ou quelqu'un d'autre pourrait-il établir une liste de ce que font les Australiens, les Britanniques, les Américains, vous savez, afin de nous donner une idée des possibilités que le comité devrait étudier, ce qui nous permettrait de préciser notre pensée? Ainsi, nous pourrions commencer à travailler sérieusement. Quelqu'un pense-t-il à d'autres propositions qui permettraient de rendre le contrôle parlementaire et le processus de réglementation plus efficaces? Je crois que cela nous aiderait à préciser notre pensée, il ne s'agit pas de faire des recommandations, simplement de présenter les possibilités qui s'offrent à nous.

**M. Eglington:** A ce sujet, je crois qu'il faut bien se rappeler que dans le cas de l'Australie au cours des dernières années, le contrôle de la réglementation ne représente qu'une facette du contrôle de l'administration. Pour de nombreuses questions, ce pays a pris des mesures radicales, et d'une certaine façon, si le comité désire apporter une contribution importante à ce genre de droit administratif, je présume qu'il faudra au moins reconnaître qu'il y a d'autres domaines réclamant beaucoup d'attention.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, je ne crois pas que nous puissions entreprendre une réforme complète du processus législatif et de son déroulement, car cette tâche serait trop considérable.

**M. Eglington:** Toutefois, ce n'est là qu'une facette de . . .

**Le sénateur Godfrey:** Ce n'est qu'une partie de l'ensemble. Il importe essentiellement de maintenir le contrôle parlemen-

**[Texte]**

think about all the various kind of alternatives then we can be in a better position again when we go to ...

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** It may well be of course, from what little use deem to be the remainder of this session, that when we are seeking to renew our terms of reference we may want to extend them and we may want to redefine them. This is exploratory. There is no question about it, although we may come up hopefully with some recommendations on the things we have discussed, like prediscussion of the enabling clauses and maybe the power of disallowance or negative resolution sort of thing, things of that kind. They have been a bugbear to us, the magic formula, things of this kind, some amendments to the Statutory Instruments Act, things that we have struggled with. But on the broad issue, I think we will find out what we can and then our job, as I see it, will be to leave a legacy to the next Parliament, the next Committee, which may persuade them to redefine. But in the meantime it is all right, I will have that done, and I will also ask Mr. Dobell to make his inquiries and to have a list of people which I will bring back as soon as I can, maybe next meeting, so that the Committee can consider that.

**Senator Godfrey:** For instance, I cannot imagine how under our system of government that we could ever adopt the Australian system whereby our Senate would have the power to come up with ...

**Mr. Eglington:** Both Houses have the power, both Houses; it is just that the House of representatives has never bothered to do ...

**Senator Godfrey:** Yes, both Houses. Well, I cannot imagine that. But what I could imagine would be some kind of a thing like giving the power to this Committee or some other Committee to make a recommendation to the House which would result in the necessity of having to have a positive resolution or something like that in the House. It would throw it back and then it would have to be voted. Something like that almost would be a combination of the Australian and the British system.

**Mr. Eglington:** In a way, that is how the Australian system works because it is very, very rare for disallowance to be moved except as a result of a report from the Committee and the Committee's reports have never been rejected. So in a sense it works that way.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** There are, I believe, one or two statutes where the right to move a negative resolution, which is the closest thing there is to the disallowance, is available for either House in Canada.

**Senator Godfrey:** But that is only available usually within a certain length of time after the regulations are brought out.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** That is what the disallowance clause is. The disallowance clause in Australia provides that the regulation, and Mr. Eglington can correct

**[Traduction]**

taire d'une façon ou d'une autre, et si nous pouvons connaître toutes les possibilités qui s'offrent à nous, alors nous serions dans une meilleure position lorsque nous irons ...

**Le coprésident (M. Baldwin):** Puisque nous croyons qu'il reste très peu de temps dans cette session, il est fort possible que lors du renouvellement de notre mandat, nous voulions l'accroître et le redéfinir. Ce n'est qu'une hypothèse. Cela ne fait aucun doute, quoique j'espère que nous pourrons faire des recommandations sur les questions que nous avons abordées, comme la discussion préalable des dispositions habilitantes, et peut-être le pouvoir de désaveu ou de résolution négative, ce genre de chose. C'est ce genre de chose qui nous a embêtés, nous avons cherché la formule magique, nous avons tenté de modifier la Loi sur les textes réglementaires, ce sont les questions sur lesquelles nous avons travaillé. Quant à cette question générale, je crois que nous devrions trouver tout ce que nous pouvons; à mon avis, nous devrions alors laisser un héritage au prochain Parlement, ce qui convaincra peut-être ces gens de redéfinir le mandat du prochain comité. Dans l'intervalle, tout est bien, je ferai ce que dois faire, et je demanderai également à M. Dobell de faire enquête et de nous présenter une liste des gens que je ramènerai ici le plus tôt possible, peut-être lors de la prochaine réunion, afin que le comité puisse étudier cette question.

**Le sénateur Godfrey:** Par exemple, je ne peux m'imaginer comment au sein de notre système semblable à celui des Australiens, aux termes duquel le Sénat aurait l'autorité voulue pour ...

**Mr. Eglington:** Les deux Chambres disposent de ce pouvoir; toutefois, la Chambre des représentants ne s'est jamais donné la peine de ...

**Le sénateur Godfrey:** Oui, les deux Chambres. Quoi qu'il en soit, je ne puis m'imaginer une telle situation. Toutefois, je conçois très bien qu'on puisse donner au comité ou à un autre comité le pouvoir de faire une recommandation à la Chambre, qui entraînerait nécessairement la présentation à la Chambre d'une résolution positive, ou de quelque chose de semblable. La question serait donc renvoyée à la Chambre, et elle devrait faire l'objet d'un vote. On obtiendrait ainsi une combinaison des systèmes australien et britannique.

**M. Eglington:** En un sens, c'est la façon dont le système australien fonctionne, car il est très rare que le désaveu soit proposé sauf à la suite des recommandations contenues dans le rapport d'un comité; jusqu'à maintenant, il n'est jamais arrivé que le rapport d'un comité soit rejeté. Alors en un sens, c'est ainsi que ce système fonctionne.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je crois qu'il existe un ou deux règlements où les deux Chambres au Canada peuvent proposer une résolution négative, ce qui se rapproche le plus du désaveu.

**Le sénateur Godfrey:** Toutefois, cela n'est habituellement possible que pendant un certain temps après la présentation des règlements.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Voilà la nature du désaveu. M. Eglington peut me corriger si j'ai tort, mais je crois qu'en Australie les dispositions sur le désaveu établissent que le

## [Text]

me, has to be laid before Parliament; if not laid, it ceases to have effect, to start with.

## [Translation]

règlement doit être présenté au Parlement; s'il ne l'est pas, il cesse d'être en vigueur.

• 1130

**Senator Godfrey:** Is there a time limit upon which . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** There is a time limit.

**Senator Godfrey:** Oh, there is a time limit.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** There is a time limit, yes.

**Mr. Eglington:** Which in Canada at least would have to be extended considerably because of the problem of translations and time and so on . . .

**Senator Godfrey:** Right.

**Mr. Eglington:** . . . committee meetings. But they work on a fairly tight schedule.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** All right; I will advise Mr. Dobell. I will go to the Library and ask them to get this material for us, immediately they can. I think there is something there already, some kind of discussion along these lines so that the members of the Committee will have a chance to be briefed as much as possible before we go to Washington. Mr. Joint Chairman, would you . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Thank you very much, Mr. Chairman.

There are one or two things I should like to draw to the attention of the Committee before we plunge into the formal agenda we have before us. One of them is that I think everyone has a copy of the by-laws of the Canada Council which Senator Godfrey procured for us and a copy of our Counsel's observations which I think indicate there is nothing further we need do about this. We can just chalk it up as part of the debt that we owe to Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** I do not want anybody to be under any misconception that I used any influence to get these by-laws. I just simply telephoned and said, "Would you send me a copy of the by-laws?" And they said, "Delighted". And had we had a problem before, had they been refusing us?

**Mr. Eglington:** We asked for them in the first place and were told that they were not statutory instruments and therefore they were not available, you see. Then we attempted to argue that they were statutory instruments and they should be made available and the reply always was, "Well, they are not statutory instruments." Now, of course, you took a tack which was not open to me, which is simply to ring up and say, "This is Senator Godfrey and please send around a copy of the . . .

**Senator Godfrey:** . . . and they did.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** In a sense it is a manifestation of the secrecy syndrome which seems to affect these.

**Le sénateur Godfrey:** Y a-t-il une limite de temps pendant lequel . . .

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il y a une limite de temps.

**Le sénateur Godfrey:** Ah, il y a une limite de temps.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui, il y a une limite de temps.

**M. Eglington:** Au Canada, cette limite devrait être reportée considérablement, à cause du problème de la traduction, des délais, etc., . . .

**M. Godfrey:** Exact.

**M. Eglington:** . . . des réunions du comité. Leur horaire est toutefois assez serré.

**Le coprésident (M. Baldwin):** D'accord; je préviendrai M. Dobell. Je vais demander aux gens de la Bibliothèque de nous obtenir ces renseignements le plus tôt possible. Je crois qu'on a déjà le compte rendu d'une discussion à ce sujet, et ainsi, les membres du comité auront la possibilité d'être le mieux renseignés possible avant que nous allions à Washington. Monsieur le coprésident, désirez-vous . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Merci beaucoup, monsieur le président.

Avant d'aborder l'ordre du jour officiel que nous avons devant nous, j'aimerais attirer l'attention du comité sur une ou deux questions. D'abord, je crois que tout le monde a reçu un exemplaire des règlements du Conseil des arts du Canada, document que le sénateur Godfrey nous a obtenus, ainsi qu'un exemplaire des observations de notre conseiller, qui, à mon avis, indique qu'il n'est pas nécessaire d'en faire plus à ce sujet. Une fois de plus, nous avons une dette envers le sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** Je ne voudrais pas qu'on croie que j'ai utilisé mon influence pour obtenir ces règlements. J'ai tout simplement téléphoné et demandé «voudriez-vous m'envoyer un exemplaire des règlements?» On m'a répondu «Avec plaisir». Avions-nous eu des problèmes auparavant, nous avions refusé ces documents?

**M. Eglington:** Nous avions d'abord demandé ces documents, et on nous a répondu qu'il ne s'agissait pas de textes réglementaires et que conséquemment, ils n'étaient pas disponibles. Nous avons essayé de faire valoir qu'il s'agissait de textes réglementaires et que conséquemment, ils devaient nous être envoyés; on a répondu «Il ne s'agit pas de textes réglementaires». Évidemment, vous avez adopté une méthode que je ne pouvais me permettre, c'est-à-dire que vous avez simplement téléphoné en disant «ici le sénateur Godfrey, veuillez m'envoyer un exemplaire de . . .

**Le sénateur Godfrey:** . . . et ils l'ont fait.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** D'une certaine façon, c'est une manifestation du secret qui semble toucher ces documents.

## [Texte]

**Senator Godfrey:** Yes. They said, "It is not a statutory instrument but if you want to take the trouble to read the things through, well, here they are". I think it is a good example of bureaucratic ...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Foolishness.

**Senator Godfrey:** Yes.

**Mrs. Holt:** But surely nothing should be and could not be construed as anything but a public document. What could be more public right than to see the Canada Council by-laws?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The other thing that Mr. Eglington has handed me is a draft report on the latest instruments which purport to raise the postal rates again. Was it your intention, Mr. Eglington, that we should consider this this morning? Obviously we cannot adopt it because we have not got a quorum for that purpose. But should we take a look at it? I am rather inclined to think we should.

**Mr. Eglington:** My intention was simply ...

**Mr. Joint Chairman (Senator Forsey):** I am sorry. Has everybody got a copy of it?

**Mr. Eglington:** Yes, the regulations arrived this morning by special messenger. It is my intention to draw it to the Committee's notice and I took the liberty of drafting a report in case the Committee decides to do what it said it was going to do and if they did it again there would be another report. So I drew up a draft report for the Committee's consideration. The committee might like to consider it this morning and wait for a quorum. The French is available as well.

**Senator Godfrey:** One of my reactions is that when we first objected, although we did not put it on the basis it was ultra vires, we certainly drew some opinion that it could possibly be ultra vires and without mentioning that we must go a little bit through the history because the court has now decided that it is intra vires. Is that not correct?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** It is subject to appeal ...

**Senator Godfrey:** Is it under appeal?

**Mr. Eglington:** It is under appeal.

**Senator Godfrey:** I think we should recite that and say that although our original report suggested there was a possibility it was also ...

**Mr. Eglington:** The second report was based entirely on long practice.

**Senator Godfrey:** I think we should just repeat in a short paragraph here that they had, for I do not know how many years, done it just to refresh people's memories and that the Parliament specifically disapproves of this by endorsing our report and, therefore, they will end up—I think they will be a little bit—I mean, the press is not going to go back and do the research probably for all this.

## [Traduction]

**Le sénateur Godfrey:** Oui. On m'a dit «Il ne s'agit pas de textes réglementaires, mais si vous voulez vous donner la peine de lire ces documents, les voici». Je crois que c'est un bon exemple de bureaucratie ...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Stupidité.

**Le sénateur Godfrey:** Oui.

**Mme Holt:** On ne peut pas dire que ce document n'est pas du domaine public. La population a certainement le droit de voir quels sont les règlements du Conseil des arts du Canada.

**Le coprésident (Le sénateur Forsey):** M. Eglington m'a également donné l'ébauche du dernier texte réglementaire qui propose d'augmenter le taux d'affranchissement postal une fois de plus. Monsieur Eglington, désirez-vous que nous abordions ce texte ce matin? De toute évidence, nous ne pourrions l'adopter, car nous n'avons pas le quorum nécessaire. Devrions-nous y jeter un coup d'œil? Je crois que nous devrions le faire.

**Mr. Eglington:** Mon intention était simplement de ...

**Le coprésident (Le sénateur Forsey):** Je suis désolé. En avez-vous tous reçu un exemplaire?

**Mr. Eglington:** Oui, ces règlements sont arrivés ce matin par messager spécial. J'ai l'intention de porter cette question à l'attention du comité et j'ai pris la liberté de rédiger un rapport intérimaire au cas où le comité déciderait de faire ce qu'il a dit qu'il ferait; si tel était le cas à nouveau, il y aurait un autre rapport. J'ai donc rédigé une ébauche de rapport pour la soumettre au comité. Le comité voudra peut-être l'étudier ce matin et attendre le quorum. La version française est également disponible.

**Le sénateur Godfrey:** Quoique nous n'ayons pas manifesté notre opposition initiale en soutenant qu'à notre avis ce texte était ultra vires, nous avons certainement souligné cette possibilité; même si nous n'en avons expressément parlé, nous devons revoir un peu les antécédents de cette affaire, car le tribunal a maintenant décidé que ce texte est intra vires. N'est-ce pas?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Cette affaire est sujette à l'appel ...

**Le sénateur Godfrey:** Elle est en appel?

**M. Eglington:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Je crois que nous devrions revoir cette affaire et dire que, même si notre rapport original faisait état d'une telle possibilité, il était également ...

**M. Eglington:** Le deuxième rapport était fondé entièrement sur une longue pratique.

**Le sénateur Godfrey:** A mon avis, nous devrions répéter dans un court paragraphe que cette pratique est courante depuis un certain nombre d'années, afin de rafraîchir les mémoires, et que le Parlement désapprouve spécifiquement cette procédure et en signant notre rapport; conséquemment, ils finiront par ... je crois qu'ils seront quelque peu ... je veux dire, la presse ne fera certainement pas toute la recherche pertinente à cette affaire.

**Mr. Eglington:** I think I had Senator Lafond in mind when I drew up ...

**M. Eglington:** Je crois que je pensais au sénateur Lafond quand j'ai rédigé ...

## [Text]

**Senator Godfrey:** You which?

**Mr. Eglington:** I think I had Senator Lafond in mind when I drew up the thing.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, we obviously cannot pass anything this morning. Perhaps counsel might consider a possible slight revision of this in light of what Senator Godfrey has suggested. Is that agreeable?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now we have also here a long letter from Professor David Phillip Jones. You have seen this, have you?

**Senator Godfrey:** No.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It is a letter to Mr. Eglington of which Professor Jones sent me a copy. It is quite a long reply in which he takes issue, with great temerity, I might say, with both Senator Godfrey and Mr. Eglington. It is interesting to notice—Mr. Eglington has called this to my attention—that his mailing address is David Phillip Jones, Professional Corporation.

**Senator Godfrey:** Well, I would like to . . .

**Mr. Eglington:** Well, it will come around again . . .

**Senator Godfrey:** Yes.

**Mr. Eglington:** . . . because we promised him we would bring it back but it has not been translated yet.

**Senator Godfrey:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I just wanted to call attention to the fact that Professor David Phillip Jones, Professional Corporation, has come to the surface again with a fresh set of observations.

**Mrs. Holt:** Is it no fixed address?

**Mr. Eglington:** There is a very elaborate address there.

**Mrs. Holt:** Oh!

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh, yes, it is all down—459 Law Centre, University of Alberta, 111th Street and 89th Avenue, Edmonton, Canada, T6G 2H5.

**Senator Godfrey:** He has obviously got himself personally incorporated.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Quite.

**Senator Godfrey:** That is the kind of person Mr. Chrétien was after, possibly.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** His own particular ox has been gored.

Now we have before us a variety of interesting and some of which I think very disturbing instruments this morning. The first handle is SOR/77-869—Railway Passenger Services Adjustment Assistance Regulations, and SOR/78-286—Railway Passenger Services Contract Regulations and then SI/78-17—Minister of Supply and Services Authority to Prescribe Fees Order. And we have here an elaborate commentary by our counsel.

## [Translation]

**Le sénateur Godfrey:** Qui?

**M. Eglington:** Je crois que je pensais au sénateur Lafond quand j'ai rédigé ce document.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** De toute évidence, nous ne pouvons rien adopter ce matin. Le conseiller pourrait peut-être envisager une petite révision de ce document, compte tenu de la proposition du sénateur Godfrey. Êtes-vous d'accord?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous avons également ici une longue lettre du professeur David Phillip Jones. Vous avez vu cette lettre, n'est-ce pas?

**Le sénateur Godfrey:** Non.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il s'agit d'une lettre envoyée à M. Eglington et dont le professeur Jones m'a transmis un exemplaire. C'est une réponse assez longue dans laquelle il s'oppose tant au sénateur Godfrey qu'à M. Eglington, avec beaucoup de témérité. Il est intéressant de noter, comme M. Eglington me l'a souligné, que son adresse postale est David Phillip Jones, société professionnelle.

**Le sénateur Godfrey:** Eh bien, j'aimerais bien . . .

**M. Eglington:** Cette question reviendra . . .

**Le sénateur Godfrey:** Oui.

**M. Eglington:** . . . puisque nous lui avons promis que nous en rediscuterions, mais la traduction n'est pas encore faite.

**Le sénateur Godfrey:** Oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je voulais simplement souligner que le professeur David Phillip Jones, société professionnelle, a refait surface avec un nouvel ensemble d'observations.

**Mme Holt:** N'a-t-il pas d'adresse précise?

**M. Eglington:** Il y a ici une adresse très complète.

**Mme Holt:** Ah!

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ah, oui, tout est écrit—459 Law Centre, Université de l'Alberta, coin 111<sup>e</sup> rue et 89<sup>e</sup> avenue, Edmonton, Canada, T6G 2H5.

**Le sénateur Godfrey:** De toute évidence, il s'est constitué lui-même en société.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Tout à fait.

**Le sénateur Godfrey:** C'est peut-être le type de personne que recherchait M. Chrétien.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Son chien est mort.

Nous étudions ce matin une variété de textes réglementaires très intéressants et dont certains sont très inquiétants, à mon avis. Le premier groupe est constitué du DORS/77-869-Règlement sur l'aide à l'adaptation en faveur de services de transport ferroviaire de passagers, et du DORS/78-286-Règlement sur les contrats de services ferroviaires voyageurs; il y a aussi le TR/78-17-Décret autorisant le ministre des Approvisionnements et Services à prescrire des frais. Nous avons ici un commentaire très élaboré de notre conseiller.

## [Texte]

SOR/77-869

## RAILWAY PASSENGER SERVICES ADJUSTMENT ASSISTANCE REGULATIONS

Appropriation Act No. 1, 1977

P.C. 1977-2987

January 23, 1979

SOR/77-869, Railway Passenger Services Adjustment Assistance Regulations

SOR/78-286, Railway Passenger Services Contract Regulations

These are the two regulations which have appeared dealing with VIA Rail Canada Inc. Both are made under Vote 52d, Department of Transport, Appropriation Act No. 1, 1977 (S.C. 1976-77, c.7). It might be thought remarkable that the whole non-commuter passenger railway network of Canada (excluding the A.C.R., B.C.R., O.N.R. and Amtrak & G.N.R. connections) are to be recast under just one vote and two slim regulations.

Vote 52d reads as follows:

52d Surface Transportation—With respect to surface transportation:

(a) to deem VIA Rail Canada Inc., a railway company incorporated pursuant to Section II of the *Railway Act*,

(b) to authorize, subject to the approval of the Minister, VIA Rail Canada Inc. and any railway company to enter into contracts for the purpose of providing a unified management and control of rail passenger services in Canada; and

(c) to authorize the Minister subject to such terms and conditions as the Governor in Council may prescribe by regulations

(i) to enter into a contract with VIA Rail Canada Inc. with respect to

(a) the provision, management, or the operation of selected rail passenger services in such a manner as to improve efficiency, effectiveness and economy in rail passenger services in Canada;

(b) the reimbursement of the net cost to the corporation of operating a rail passenger service in accordance with the provisions of the contract;

(c) incentive payments for the efficient operation of the rail passenger services in accordance with the provisions of the contract;

(ii) to reimburse, out of monies to be appropriated by Parliament, a railway company for the prescribed portion of the cost incurred by the company for the provision of income maintenance benefits, layoff benefits, relocation expenses, early retirement benefits,

## [Traduction]

DORS/77-869

## RÈGLEMENT SUR L'AIDE À L'ADAPTATION EN FAVEUR DES SERVICES DE TRANSPORT FERROVIAIRE DE PASSAGERS

Loi no 1 de 1977 portant affectation de crédits

C.P. 1977-2987

23 janvier 1979

DORS/77-869 Règlement sur l'aide à l'adaptation en faveur des services de transport ferroviaire de passagers

DORS/78-286 Règlement sur les contrats de services ferroviaires voyageurs

Ce sont là les deux règlements qui semblent avoir trait à Via Rail Canada Inc.; ils sont tous les deux édictés en vertu du crédit 52d, ministère des Transports, Loi no 1 de 1977 portant affectation de crédits (S.C. 1976-1977, chap. 7). Il peut sembler étonnant que seuls un crédit et deux minces règlements viennent refondre tout le transport ferroviaire de passagers au Canada à l'exclusion des trains de banlieue (sauf les interconnexions A.C.R., B.C.R., O.N.R. et Amtrack & G.N.R.).

Le crédit 52d est libellé de la façon suivante:

52d Transports de surface—Relativement aux transports de surface:

a) considérer VIA Rail Canada Inc. comme étant une compagnie de chemin de fer constituée en corporation en vertu de l'article 11 de la *Loi sur les chemins de fer*,

b) sous réserve de l'approbation du Ministre, autoriser VIA Rail Canada Inc. et toute autre compagnie de chemin de fer à conclure des marchés en vue d'assurer une gestion et un contrôle intégrés des services de transport ferroviaire de passagers au Canada; et

c) sous réserve des conditions que le gouverneur en conseil pourra prescrire par voie de règlement, autoriser le Ministre

(i) à conclure un marché avec VIA Rail Canada Inc. relativement

a) à la fourniture, la gestion ou l'exploitation de certains services de transport ferroviaire de passagers, de manière à améliorer le rendement, l'efficacité et l'économie des services de transport ferroviaire de passagers au Canada;

b) au remboursement, à la compagnie, du coût net d'exploitation d'un service de transport ferroviaire de passagers, conformément aux dispositions du marché;

c) au paiement de primes destinées à encourager l'exploitation rentable des services de transport ferroviaire de passagers conformément aux dispositions du marché;

(ii) à rembourser, à partir des sommes à créditer par le Parlement, une compagnie de chemin de fer d'une proportion déterminée du coût encouru pour assurer des allocations de revenu garanti, des indemnités de licenciement, des frais de réinstallation, des presta-

## [Text]

severance benefits and other benefits to its employees where such costs are incurred as a result of the implementation of the provisions of the contract or discontinuance of a rail passenger service provided that the aggregate of the amounts payable annually pursuant to this authority for the purposes set out in Clauses (b) and (c) does not exceed \$240,000,000 . . .

Under the power in 52d(c)(ii) to prescribe terms and conditions subject to which Via Rail may enter into a contract with the Minister to reimburse railway companies for a portion of the cost of employee dislocation, the Governor in Council has ended up in SOR/77-869 prescribing the relationship between the railway companies and their workers and the trade unions.

As to SOR/78-286, the meaning of section 7(b)(i) and (ii) might be thought a trifle vague and obscure.

Perhaps such instruments are inevitable when Via Rail has been set up under a vote rather than under a statute dealing expressly and in detail with a radical change in the operation of railway passenger services.

Some particular comments on some provisions of SOR/77-869 follow:

1. *Sections 3 and 11 refer to the "prescribed portion"* which is referred to in item (c)(ii) of vote 52d. By reference to the definition section of the Regulations "prescribed portion" means "the proportion prescribed from time to time by the Governor in Council". However, no portion of cost is prescribed in these Regulations. Perhaps the prescription has already taken place, or will be made in the future. If it has already been made, it is unfortunate that it has not been done by regulation since the Regulations themselves, containing "terms and conditions" are all the public will see of what is surely a matter of profound importance and of great public interest—the reorganization of railway passenger services provided to and for the public. The definition of "prescribed portion" in these Regulations makes it clear that the portion is liable to change. It might be argued that this is not in accord with the sense of item (c)(ii) of the vote.

## 2. Section 4(g)

One assumes that all those involved in the implementation of these very important Regulations know what is meant by "minimizing seniority obstacles" for the purposes stated.

## 3. Section 9(1)

The drafting of this subsection appears to be imprecise. The first lot of benefits referred to is not defined in any way, although the payment is obviously a term or condition of the payment by the Minister of the "prescribed portion" to railway companies. The second lot of bene-

## [Translation]

tions de retraite anticipée, des indemnités de cessation d'emploi et d'autres indemnités à ses employés, lorsque ces coûts sont encourus par suite de la mise en application des dispositions du marché ou de l'interruption d'un service de transport ferroviaire de passagers, pourvu que le total des montants à payer, par année, en vertu de la présente autorisation, aux fins exposées aux clauses b) et c), ne dépasse pas \$240,000,000 . . .

En vertu du pouvoir dans le crédit 52d c) (ii), de prescrire les conditions auxquelles VIA Rail devra se soumettre pour conclure un marché avec le Ministre afin de rembourser aux sociétés de transport ferroviaire une partie du coût de déplacement d'un employé, le gouverneur en conseil a finalement déterminer dans le DORS/77-869 la relation qui existe entre les sociétés de transport ferroviaire et leurs employés et les syndicats.

En ce qui concerne le DORS/78-286, les alinéas 7b)(i) et (ii) pourraient être considérés comme légèrement vagues et obscures.

Une telle situation est peut-être inévitable car la société VIA Rail a été établie d'après un crédit et non une loi traitant expressément et en détail d'une modification radicale de l'exploitation des services de transport ferroviaire de passagers.

Voici des remarques précises concernant certaines dispositions du DORS/77-869:

1. Les articles 3 et 11 renvoient à la «proportion déterminée» dont on fait mention au crédit 52d c) (ii). Si l'on se rapporte à l'article «définitions» du Règlement, la «proportion déterminée» signifie «la proportion prescrite à l'occasion par le gouverneur en conseil». Cependant, aucune proportion des coûts n'est prescrite dans le Règlement. Cette prescription a peut-être déjà été donnée ou le sera-t-elle peut-être éventuellement. Si tel a déjà été le cas, il est regrettable que cela ne se soit pas fait par voie de règlement puisque les règlements mêmes, qui contiennent les «conditions», sont tout ce que le public pourra constater de ce qui est certes une question de très grande importance et de très grand intérêt pour lui, à savoir la réorganisation des services de transport ferroviaire de passagers offerts au public. D'après la définition de «proportion déterminée» dans le Règlement, il est clair que la proportion est susceptible d'être modifiée. On peut soutenir que cela ne respecte pas les termes du crédit 52d c) (ii).

## 2. Paragraphe 4 (g)

Il est à supposer que toutes les personnes en cause dans la mise en application de ce règlement très important connaissent la signification de l'expression «réduire les obstacles d'ancienneté» aux fins mentionnées.

## 3. Paragraphe 9(1)

Les termes de ce paragraphe ne semblent pas très précis. La première catégorie de bénéfices dont on fait mention n'est pas définie même si le versement de ces bénéfices est de toute évidence une condition au remboursement par le Ministre de la «proportion déterminée» aux compagnies de

**[Texte]**

fits—called “additional benefits”—is also not defined. These additional benefits may be paid or need not be paid. Since it is not provided either that they shall be paid, or that they shall not be paid, the discretion to pay them can not be a term or condition of being paid “the prescribed portion”. If their payment is not a term or condition, then payment of additional benefits falls outside the enabling vote.

4. Section 11 is couched as a term or condition of payment of the “prescribed portion”. The term or condition is “in accordance with the appropriate government arrangement”, which is defined in section 2(1) as being an arrangement between the Minister and a railway company with respect to the reimbursement of “the prescribed portion”. If any such other arrangement contains any provision which is a prerequisite to or limitation on payment of the prescribed portion, it might be thought that a sub-delegation of power has taken place for does not vote 52d state that terms and conditions shall be prescribed by the Governor in Council by regulation? That is not precisely what vote 52d says. The Minister is authorized to reimburse the prescribed portion subject to such terms and conditions as the Governor in Council may prescribe by regulation. So long as the Minister obeys those terms and conditions, he is, presumably, free to set any others he chooses and to have them embodied in an arrangement with a railway company. Thus, the very terms of a critical part of the Via Rail programme are left to the Minister to determine in conjunction with the railway companies. Parliament must be presumed to have known and to have understood what it was doing when passing vote 52d. But, as developed so skeletally in these Regulations, the law does not seem to accord with the traditional parliamentary policy of detailed scrutiny and prescription of matters touching railways.

**[Traduction]**

chemin de fer. La deuxième catégorie de bénéfices, que l'on appelle les «autres bénéfices» n'est pas non plus définie. Ces autres bénéfices peuvent être versés ou non et comme cela n'est pas prévu non plus, le fait de décider de les verser ou non ne peut être une condition de cette «proportion déterminée» qui devra être remboursée. Si le versement de ces bénéfices n'est pas une condition, le versement des autres bénéfices ne dépend donc pas non plus du crédit habilitant.

4. L'article 11 est considéré comme une condition du paiement de la «proportion déterminée». La condition édictée «doit se faire conformément à l'entente 2(1) comme une entente entre le Ministre et une compagnie de chemin de fer en ce qui concerne le remboursement de la «proportion déterminée». Si une autre entente contient une disposition qui est une condition préalable au paiement de la proportion déterminée ou encore une limite à ce paiement, on peut supposer qu'une deuxième délégation de pouvoirs a été accordée, car le crédit 52d n'établit-il pas que les conditions doivent être prescrites par règlement du gouverneur en conseil? Ce n'est pas précisément ce que prescrivent les termes du crédit 52d. Le Ministre est autorisé à rembourser la proportion déterminée d'après les conditions que le gouverneur en conseil peut prescrire par voie de règlement. Dans la mesure où le ministre respecte ces conditions, il est, suppose-t-on, libre d'établir d'autres conditions qu'il déterminera et de les inclure dans une entente avec une compagnie de chemin de fer. Ainsi, les conditions mêmes d'une partie critique du programme de VIA Rail sont laissées à la discrétion du ministre qui les déterminera en collaboration avec les compagnies de chemin de fer. On doit supposer que le Parlement connaissait et savait ce qu'il faisait lorsqu'il a adopté le crédit 52d. Mais, du fait de son caractère schématique dans le Règlement, la loi ne semble pas conforme à la politique parlementaire traditionnelle d'examen détaillé et de définition précise des questions concernant les chemins de fer.

SI/78-17

**MINISTER OF SUPPLY AND SERVICES AUTHORITY  
TO PRESCRIBE FEES ORDER**

Department of Supply and Services Act

Financial Administration Act

P.C. 1978-136

January 22, 1979

***Explanatory Note***

By section 8 of the Department of Supply and Services Act, the Minister of Supply and Services is not precluded from providing “with the prior approval of the Governor in Council, any services that are within the ambit of the duties, powers and functions of the Minister under (the) Act, on behalf of such agencies of the Government of Canada, such Crown corporations and such governments and organizations in

TR/78-17

**DÉCRET AUTORISANT LE MINISTRE DES APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES À PRESCRIRE DES FRAIS**

Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services

Loi sur l'administration financière

C.P. 1978-136

22 janvier 1979

***Note explicative***

L'article 8 de la Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services stipule ceci: «Rien dans la présente loi ne s'oppose à ce que le Ministre fournisse, avec l'approbation préalable du gouverneur en conseil, des services qui sont du domaine des pouvoirs et fonctions du Ministre en vertu de la présente loi, pour le compte des organismes du gouvernement du Canada, des corporations de la Couronne et des gouverne-

## [Text]

Canada as request any such service to be provided by the Minister on their behalf".

Consequently, the services the Minister may provide to Via Rail Canada Inc. are those "that are within the ambit of (his) duties, powers and functions" under the Department of Supply and Services Act.

Services provided by the Minister of Supply and Services, one of Her Majesty's servants, are services provided by Her Majesty and by virtue of section 13(b) of the Financial Administration Act the Governor in Council may "authorize the Minister to prescribe the fee or charge to be paid" by Via Rail Canada Inc. for any service provided to it by the Queen. The Governor in Council may attach conditions to this power of prescription but has apparently not done so. Since section 13(b) contains no magic formula, the prescription of charges will not be regarded by the Department of Justice as a statutory instrument and will not appear in the Gazette unless the Clerk of the Privy Council deems it in the public interest that it should. Since the prescription will be of what are really business charges this may not be regarded as untoward. As the losses of Via Rail of Canada Inc. are to be subsidized as to 100% (as compared with 80% of those of other railway companies providing passenger services) there would seem to be no incentive to inflate the charges.

A note on the lineage of Via Rail Canada Inc. is attached.

*A Note on the Lineage of Via Rail Canada Inc.*

On 12th January 1977 Canadian National Railways incorporated a subsidiary, Via Rail Canada Inc., under the provisions of the Canada Business Corporations Act.

By Vote 52d, Department of Transport, Appropriation Act No. 1, 1977 (a dollar vote), Via Rail Canada Inc. was deemed to be a railway company for the purposes of section II of the Railway Act, thus bypassing the Canadian Transport Commission and the public hearing process.

By Vote L56a, Department of Transport, Appropriation Act No. 3, 1977-78, the Minister of Transport was authorized to purchase "on behalf of and to hold in trust for Her Majesty in Right of Canada all of the issued common shares of Via Rail Canada Inc. and to pay \$100,000 in consideration thereof". Upon the completion of that purchase (date unknown) Via Rail Canada Inc. would have become a company the shares in which were all beneficially owned by the Queen. As such, it would also have become a Government Company within the meaning of the Government Companies Operation Act (as amended by item 4 of the Schedule to the Canada Business Corporations Act, S.C. 1974-75-76 cap. 33). As a Government Company, Via Rail Canada Inc. would have become by virtue of section 3 of the Government Companies Operation Act an agent of Her Majesty and its powers could only be exercisable as an agent of Her Majesty. Since the Government of Canada is Her Majesty's government, Via Rail Canada Inc. would also

## [Translation]

ments et organisations du Canada qui demandent que le Ministre fournit de tels services pour leur compte».

Par conséquent, les services que le Ministre peut fournir à Via Rail Canada Inc., sont ceux qui relèvent de ses pouvoirs et de ses fonctions aux termes de la Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services.

Les services fournis par le ministre des Approvisionnements et Services, qui est un fonctionnaire de sa Majesté, sont des services fournis par sa Majesté, et aux termes du paragraphe 13(b) de la Loi sur l'administration financière, le gouverneur en conseil peut «autoriser le ministre compétent à prescrire le droit ou les frais devant être payés» par Via Rail Canada Inc. pour tout service qui lui est fourni par la Reine. Le gouverneur en conseil peut assujettir ce pouvoir de prescription à certaines conditions, mais il ne l'a apparemment pas fait. Comme le paragraphe 13(b) ne renferme aucune formule magique, le document établissant les frais à payer ne sera pas considéré par le ministère de la Justice comme étant un texte réglementaire, et il ne figurera pas dans la Gazette, à moins que le greffier du Conseil privé ne juge qu'il en va de l'intérêt public. Comme la prescription visera simplement des frais commerciaux, cette mesure peut ne pas être jugée incongrue. Puisque les pertes de Via Rail Canada Inc. doivent être financées à 100 p. 100 (en comparaison des 80 p. 100 appliqués dans le cas d'autres compagnies ferroviaires assurant un service voyageurs, il ne semble pas qu'il y ait lieu de gonfler les frais en cause.)

Ci-joint un note sur l'historique de Via Rail Canada Inc.

*Note sur l'historique de Via Rail Canada Inc.*

Le 12 janvier 1977, les Chemins de fer nationaux du Canada constituaient une filiale, Via Rail Canada Inc., aux termes de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes.

Par voie du crédit 52d, (d'un dollar) ministère des Transports, Loi n° 1 de 1977 portant affectation de crédits, Via Rail Canada Inc a été déclarée une compagnie ferroviaire aux fins de l'article 11 de la Loi sur les chemins de fer, contournant ainsi l'étape de la Commission canadienne des transports et des audiences publiques.

Par voie du crédit L56a, du ministère des Transports, Loi n° 3 de 1977-1978 portant affectation de crédits, le ministre des Transports a été autorisé à «acheter et à détenir en fiducie, au nom de sa majesté du chef du Canada, toutes les actions ordinaires, émises par Via Rail Canada Inc. et à verser \$100,-000 à l'égard de celles-ci. Une fois cet achat effectué (date inconnue), Via Rail Canada Inc. serait devenue une société dont toutes les actions appartenaient à la Reine. En tant que telle, elle serait également devenue une société d'État au sens de la Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État (modifiée par l'article 4 de l'Annexe de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes C.S. 1974-1975-1976, c. 33). En tant que société d'État, et aux termes de l'article 3 de la Loi sur le fonctionnement des compagnies de l'État, Via Rail Canada Inc. serait devenue un agent de sa Majesté et ne pourrait exercer ses pouvoirs qu'à ce titre. Étant donné que le gouvernement du Canada est le gouvernement de sa Majesté,

**[Texte]**

have become an agency of the Government of Canada within section 8 of the Department of Supply and Services Act to whom the Minister of Supply and Services may provide services within the ambit of that Act with the approval of the Governor in Council.

It is understood that an Order in Council is in preparation which will make Via Rail Canada Inc. a Crown Corporation by adding its name to Schedule B of the Financial Administration Act.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The two parts of the comment which disturbed me most were a part of comment number one and the concluding part of comment number three; then, of course, the concluding part of comment number four. It seems to me he has raised very fundamental issues and we are of course once again faced with this weird and wonderful business of making very important substantive of legislation by a vote in the Appropriation Act, to which I think we have taken some exception before and to which I think also, if I recall correctly, the Senate Committee on National Finance has from time to time taken exception. Senator Godfrey and Senator Riley, I presume, you probably recall it, too. Have members any comments to make on this or questions to ask of counsel? I shall not go into my particular points unless it turns out that nobody else is raising them.

**Senator Godfrey:** Well, now I read this and I . . .

**Senator Riley:** All of the shares of VIA RAIL are owned by the Department of Transport.

**Mr. Eglington:** They are owned by the Queen, yes. And it would appear from these two regulations that VIA RAIL is an emanation of the Department of Transport. In effect, it is the sole shareholder. In these regulations the actual terms of the various contracts and so on are subject to be set by the Department of Transport. In effect have been set by the Department of Transport.

• 1140

**Senator Riley:** They are owned by the Queen in the right of Canada. But one day in committee Otto Lang made the statement, "Well, I own all of the shares". In other words, the Minister owns all the shares.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, no. I think he probably votes them, but he does not own them. Surely the ownership is vested in the Crown.

**Senator Riley:** Right.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** But at shareholders' meetings, there he is and he votes the shares. Is that not really the position?

**Mr. Eglington:** Yes. Attached to the comment is IS/78-17 there is a note on the history of Via Rail and where it came from. It was originally incorporated as a subsidiary of CNR.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes.

**[Traduction]**

Via Rail Canada Inc.hf serait aussi devenue un organisme du gouvernement du Canada aux termes de l'article 8 de la Loi sur le ministère des Approvisionnements et Services, auquel le ministre peut fournir des services en vertu de ladite loi avec approbation du gouverneur en conseil.

Un décret en conseil est en cours d'élaboration, lequel décret fera de Via Rail Canada Inc. une société de la Couronne par l'adjonction de sa désignation à l'Annexe B de la Loi sur l'administration financière.

**Le coprésident (Le sénateur Forsey):** Les deux extraits de ce commentaire qui m'ont le plus préoccupé sont une partie du commentaire n° 1 et la fin du commentaire n° 3; évidemment, il y a également la fin du commentaire n° 4. Il me semble que ces remarques ont soulevé des questions très importantes, et nous revoici, une fois de plus, devant cette bizarre et merveilleuse responsabilité; nous devons prendre une importante décision sur une loi portant affectation de crédits. Nous nous y sommes déjà opposés auparavant et, si je ne m'abuse, le comité du Sénat sur les finances nationales s'y est opposé également à l'occasion. Je présume que le sénateur Godfrey et le sénateur Riley s'en rappellent également. Les membres ont-ils des remarques à faire sur cette question ou désirent-ils poser des questions au conseiller? Je ne ferai pas mes propres remarques, à moins que personne d'autre ne le fasse pour moi.

**Le sénateur Godfrey:** J'ai lu ce document et je . . .

**Le sénateur Riley:** Toutes les actions de VIA RAIL appartiennent au ministère des Transports.

**M. Eglington:** Elles appartiennent à la Couronne, en effet. D'après ces deux règlements, il semble que VIA RAIL soit une émanation du ministère des Transports. De fait, ce ministère est le seul actionnaire. Selon ces règlements, les conditions des divers contrats etc., doivent être établies par le ministère des Transports. De fait, c'est ce qui s'est produit.

**Le sénateur Riley:** Ces actions appartiennent à Sa Majesté du chef du Canada. Toutefois, un jour en comité Otto Lang a déclaré «Je suis propriétaire de toutes les actions». Autrement dit, toutes les actions appartiennent au ministre.

**Le coprésident (Le sénateur Forsey):** Eh bien, non. Je crois qu'il détient probablement le droit de vote afférant à ces actions, mais il n'en est pas le propriétaire. La propriété est sûrement confiée à la Couronne.

**Le sénateur Riley:** Exactement.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Lors de la réunion des actionnaires, il détient le droit de vote pour toutes ces actions, n'est-ce pas?

**M. Eglington:** Oui. Avec le commentaire sur TR/78-17, vous trouverez une note sur l'historique de Via Rail qui explique son origine. Cette société a d'abord été formée comme filiale du Canadien national.

**Le coprésident (Le sénateur Forsey):** Oui.

**[Text]**

**Mr. Eglington:** Then the shares were purchased by the Minister of Transport on behalf of and to hold in trust for Her Majesty in right of Canada.

**Senator Godfrey:** Well, I am not too sure, on No. 4 that there is really very much we can do. As I think you point out, the Governor General in Council does not have to set out terms and conditions. The Minister is authorized to do certain things, and he is only subject to such terms and conditions as the Governor in Council may prescribe by regulations. They have not prescribed any so he can . . .

**Mr. Eglington:** I think there are really two issues raised by these. There are a couple of points in Nos. 1, 2, 3 and 4 and the obscurity in the drafting of parts of SOR/78-286 that can be taken up just as the question of drafting and whether they are really respecting the confines of the vote.

But then there is our criterion. I do not have it with me—but there is the one that says that where there is a matter for subordinate legislation which should be dealt with by statute, given the history of criterion nine, given the history of railways in this country, it is extraordinary. The whole passenger network is to be reorganized under only these two slim public documents and by a process which bypasses the public-interest hearings described by Section 11 of the Railway Act. It is all done under a vote in appropriation.

**Senator Riley:** What is Section 11 of the Railway Act?

**Mr. Eglington:** Section 11 of the Railway Act says that the Minister of Consumer and Corporate Affairs can incorporate a railway company, but subject to hearings, public interest and necessity by the Transport Commission. And there are various other requirements in Section 11 as to changing charter and that sort of thing. But basically Section 11 requires a public-interest hearing by the Transport Commission before a railway company can be incorporated. Vote 52(d) simply bypasses that “deems VIA Rail Canada Inc. a railway company incorporated pursuant to Section 11 of the Railway Act”.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mr. Co-Chairman, my view is that it was never intended, surely, that the parliamentary system would permit an issue to be raised in this way by any government, permitting them to set regulations governing the operation of this particular service and to spend an amount at least of \$240 million a year and do it by means of obscure regulations in respect of which this Committee is the not only very effective guardian but also the only legislative body which has a chance to look at this. I can imagine how far we would get if we were challenging these regulations and bringing back into the House and/or the Senate some question as to whether the regulations are in the proper form, whether there is an injustice or inequity. I think it is just a monstrous abuse by anyone using the regulatory process.

It may work out perfectly well, but in most jurisdictions that I can think of there would be a statute, there would be an

**[Translation]**

**M. Eglington:** Puis, les actions ont été achetées par le ministre des Transports au nom de Sa Majesté du chef du Canada et gardées pour elle en fiducie.

**Le sénateur Godfrey:** Au sujet du numéro 4, je ne suis pas sûr que nous puissions faire quelque chose. Comme vous l'avez souligné, je crois, le gouverneur général en conseil n'a pas à établir de termes ni de conditions. Le ministre est autorisé à faire certaines choses, et il n'est assujetti qu'aux conditions que le gouverneur en conseil pourrait imposer par voie de règlement. Aucun règlement n'a été prescrit, alors il peut . . .

**M. Eglington:** A mon avis, ces documents soulèvent vraiment deux questions: il y a quelques points aux commentaires 1, 2, 3 et 4, et l'obscurité du libellé de certaines parties du DORS/78-286 peut être considérée comme une simple question de libellé; il faut aussi voir si le ministère s'en tient vraiment aux limites du crédit.

Toutefois, il y a aussi nos critères. Je ne les ai pas ici, mais on y stipule que dans les cas où une législation réglementaire doit être adoptée par voie de statut, compte tenu de l'historique du critère 9, compte tenu de l'historique des chemins de fer du pays, c'est extraordinaire. Tout le réseau de transport de passagers doit être réorganisé aux termes de ces deux minces documents publics et par un processus faisant fi des audiences d'intérêt public prescrites à l'article 11 de la Loi sur les chemins de fer. Tout cela se trouve sous un seul crédit portant affectation.

**Le sénateur Riley:** Qu'est-ce que l'article 11 de la Loi sur les chemins de fer?

**M. Eglington:** L'article 11 de la Loi sur les chemins de fer établit que le ministre des Consommations et des Corporations peut constituer une société de chemins de fer, mais à la suite d'audiences sur l'intérêt public et sur la nécessité, tenues par la Commission des transports. L'article 11 établit également diverses autres exigences quant à la modification de la charte etc. Essentiellement, l'article 11 exige la tenue par la Commission des transports d'audiences sur l'intérêt public avant que la société ferroviaire soit constituée. Aux termes du crédit 52(d), on évite cette procédure en disant simplement: «Considérer VIA Rail Canada Incorporée comme étant une compagnie de chemin de fer constituée en corporation en vertu de l'article 11 de la Loi sur les chemins de fer».

**Le coprésident (M. Baldwin):** A mon avis, monsieur le coprésident, on n'a sûrement jamais voulu que le système parlementaire soit utilisé ainsi, qu'une question de ce genre soit ainsi soulevée par un quelconque gouvernement, qu'il puisse établir des règlements gouvernant le fonctionnement de ces services et dépenser au moins 240 millions de dollars par année, et ceci grâce à d'obscures règlements que non seulement le comité est chargé de surveiller mais qu'il est aussi le seul, en fait de corps législatif, à pouvoir étudier. Je puis imaginer les conséquences de notre geste si nous contestons ces règlements en demandant à la Chambre ou au Sénat si ces règlements sont acceptables, ou s'il y a injustice. A mon avis, nous assistons à un abus monstrueux du processus de la réglementation.

Cela peut très bien fonctionner, mais dans la plupart des juridictions que je connais, il serait possible de contester ce

**[Texte]**

opportunity to challenge the statute and there would be permission to committees in both Houses, all of which is denied. I say it does permit the total expenditure of up to \$240 million a year. I do not think the regulatory process was ever intended to be used in that way, through a vote.

• 1145

**Senator Godfrey:** This 52(d) could have been considered by a committee of the House when considering the estimates and by the National Finance in the Senate as a replacement for the ordinary committee scrutiny under a bill.

**Mr. Eglington:** That is a very difficult question to answer because I think technically that is so, but as far as I understand it, as a practical matter, the answer is no, it would not and could not have been considered.

**Senator Godfrey:** I notice this was marked October 1977 and we are just considering it now. How did that happen, just because it was as bad as we think it is?

**Mr. Eglington:** That, Senator Godfrey, is simply that it took me some time, to begin with, to work out what these things meant. I am not sure if it struck you but if you pick those regulations up and read them they are absolutely meaningless. And then of course there is the summer recess. Although the date on this is January 23, that is the date it was retyped. It had been sitting around for some considerable time. Also in a sense there is very little that could be said and done about the content of the regulations themselves. What is important is the principle as to whether this should be done. By the time these regulations appeared VIA Rail was already in operation and in fact the Minister of Transport, under these agreements, had set the passenger and transport policy in the country and it is not a matter between the railway companies and the Transport Commission. What it poses for this Committee is not a question of asking them to please amend section 4 or section 2, it is a question of whether the Committee is going to take some legal objection under criteria 9 to this. I know that Senator Riley has raised a lot of questions about VIA Rail in the Senate, and it is not just the \$240 million that is involved; it is the travelling public.

**Senator Riley:** A lot of things puzzle me. I meant to go into it more deeply. They have ordered or are about to order a lot of rolling stock, passenger stock, and that comes out of that \$240 million. By what authority and who controls the purchase of this rolling stock? Does that have to be approved by the Transport Commission?

**Mr. Eglington:** I am not sure, Senator Riley, that it does come out of the \$240 million. There is probably another vote somewhere . . .

**Senator Riley:** Maybe it is a loan.

**[Traduction]**

statut, et les comités des deux Chambres pourraient s'intéresser à la question; tout cela nous est refusé. Selon moi, cela permet une dépense totale de 240 millions de dollars par année. Je ne crois pas qu'on ait conçu le processus de réglementation pour qu'il soit utilisé de cette façon, par l'intermédiaire d'un crédit.

**Le sénateur Godfrey:** Ce crédit 52 (d) aurait pu être étudié par un comité de la Chambre lors de l'examen du Budget et par un comité sénatorial des finances nationales, en remplacement de l'étude que fait habituellement le comité lorsqu'on lui renvoie un projet de loi.

**M. Eglington:** La question est difficile; je crois, que techniquement, vous avez raison, toutefois, si je ne m'abuse, en pratique une telle étude serait impossible.

**Le sénateur Godfrey:** Je vois que ce document est daté d'octobre 1977 et pourtant, nous ne l'étudions qu'aujourd'hui. Pourquoi? Est-ce parce que la question est aussi épineuse que nous le croyons?

**M. Eglington:** Sénateur Godfrey, d'abord, il m'a fallu un certain temps pour comprendre ce que voulaient dire ces documents. Je ne sais pas si vous vous êtes rendu compte, mais si vous lisez ces règlements, vous constaterez qu'ils ne veulent absolument rien dire. Il y a également eu l'ajournement de l'été. Quoique ce document soit daté du 23 janvier, c'est la date à laquelle il a été redactygraphié. Il a été sur mon bureau pendant assez longtemps. En un sens, il y a bien peu de choses qu'on puisse dire ou faire à propos du contenu de ces règlements comme tels. Ce qui compte, c'est la question de savoir si une telle procédure peut être suivie. Au moment de la parution des règlements, la Société VIA Rail fonctionnait déjà et, de fait, aux termes de ces ententes, le ministre des Transports avait déjà établi la politique nationale du transport des passagers, ce qui n'a pas été réglé par la société ferroviaire et la Commission des transports. Il ne s'agit donc pas ici de savoir si le comité demandera au ministère de modifier l'article 4 ou l'article 2; il s'agit de savoir si, compte tenu du critère numéro 9, le comité contestera la légalité de cette procédure. Je sais que le Sénateur Riley a soulevé beaucoup de questions à propos de VIA rail au Sénat; ce n'est pas seulement cette somme de 240 millions de dollars qui est en cause, ce sont aussi les voyageurs.

**Le sénateur Riley:** Bien des choses me confondent. Je voulais étudier cette affaire de plus près. Via Rail a commandé ou est sur le point de commander une grande quantité de matériel roulant, de matériel pour le service de voyageurs, et cette dépense est déduite du budget de 240 millions de dollars. Qui autorise et surveille l'achat de ce matériel roulant? Ces transactions doivent-elles être approuvées par la Commission des transports?

**Mr. Eglington:** Sénateur Riley, je ne suis pas certain que cette dépense soit déduite du budget de 240 millions de dollars. Il y a probablement quelque part un autre crédit . . .

**Le sénateur Riley:** C'est peut-être un prêt.

## [Text]

**Mr. Eglington:** ... instead of transportation, for the money, because this \$240 million is restricted to items (b) and (c) of (c)(1) and I do not think those cover the capital expenditure on rolling stock.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, (c)(11), which has the \$240 million there, appears to refer to prescribed portion, which is not prescribed at all, as far as I can see, of the costs incurred by the company for the provision of income maintenance benefits, lay off benefits and so forth.

**Mr. Eglington:** Provided the total amount expended under (b) and (c) does not exceed \$240 million. There is sort of a cap on the whole program. But I am not sure that that would extend to capital expenditure. I suspect there is another vote later than this one providing the money for that rolling stock.

I did have some discussions with a legal officer at the Transport Commission and I would not like to commit him to what I am about to say, but it appears that in fact all the decisions as to what is going to happen to the passenger network are taken by the Department of Transport and are no longer a matter for the Transport Commission.

**Senator Riley:** And the Transport Commission determines what lines are going to be operated, over what railway lines the trains are going to run?

• 1150

**Mr. Eglington:** Yes, they determine, for instance, the amalgamation of the transcontinental trains, and so on, but the question as to the purchase of new rolling stock, and so on, appears to be a matter that is now, in effect, in the purview of the Department of Transport, as the practical proprietor of VIA Rail.

**Senator Godfrey:** Yes, because that is the kind of thing the Transport Commission would not ordinarily be mixed up with.

**Mr. Eglington:** As I understand it, and my understanding of this is certainly not very extensive, but as I understand it they have had in the past the power to impose conditions on railway companies, including the operation . . .

**Senator Riley:** And type of rolling stock, and so on.

**Senator Godfrey:** Oh, I see.

**Mr. Eglington:** There would be regulations as to type, and so on . . .

**Senator Godfrey:** They would not exercise their judgment as to whether they should or should not buy so many hopper cars.

**Senator Riley:** No, that has nothing to do with VIA Rail.

**Senator Godfrey:** No, I am trying to see if they are doing something different in VIA Rail from what they did with the Canadian National.

**Senator Riley:** VIA Rail is only passenger service . . .

**Senator Godfrey:** I realize that.

## [Translation]

**M. Eglington:** ... qui ne soit pas des transports et qui accorde ces fonds, car cette somme de 240 millions de dollars est restreinte aux articles (b) et (c) de (c)(1), et je ne crois pas que cela couvre l'immobilisation qu'entraîne l'achat de ce matériel roulant.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** L'article c (2) accordant cette somme de 240 millions de dollars semble se rapporter à une proportion déterminée, qui n'est pas du tout déterminée, quant à moi, du coût encouru par la Corporation pour assurer des allocations de revenu garanti, des indemnités de licencie-ment etc.

**M. Eglington:** Pourvu que le total des montants à payer aux fins exposées aux clauses b et c ne dépasse pas 240 millions de dollars. On impose donc un genre de plafond à ce programme. Toutefois, je ne suis pas certain que cela s'applique à l'immobi-lisation de capital. Je présume que plus loin, il y a un autre crédit que celui-là et qui fournit les sommes nécessaires à l'achat de ce matériel roulant.

J'ai eu quelques discussions avec un conseiller juridique à la Commission des transports, et je ne le tiens pas responsable de ce que je vais dire maintenant, mais il semble que de fait, toutes les décisions portant sur le sort du transport ferroviaire des passagers sont prises par le ministère des Transports et ne sont plus du ressort de la Commission des Transports.

**Le sénateur Riley:** La Commission des transports détermi-ne-t-elle quels tronçons seront exploités et sur quelles voies les trains vont circuler?

**M. Eglington:** Oui, par exemple, la Commission décide du regroupement des trains transcontinentaux; toutefois, les ques-tions telles que l'achat de nouveau matériel roulant semble maintenant dépendre exclusivement du ministère des Trans-ports, qui est le vrai propriétaire de VIA Rail.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, car ordinairement la Commissin des transports ne se mêle pas de ce genre de décision.

**M. Eglington:** Si j'ai bien compris, et croyez-moi je n'y comprends pas grand-chose, la Commission des transports a déjà eu le droit d'imposer certaines conditions aux sociétés ferroviaires, y compris les conditions d'exploitation . . .

**Le sénateur Riley:** Tout comme sur le matériel roulant, etc.

**Le sénateur Godfrey:** Oh, je vois.

**M. Eglington:** La Commission avait des règlements sur les caractéristiques du matériel, etc . . .

**Le sénateur Godfrey:** La société n'aurait rien à dire quant au nombre de wagons-trémies qu'il faudrait acheter.

**Le sénateur Riley:** Non, VIA Rail n'a rien à voir là-dedans.

**Le sénateur Godfrey:** Non, j'essaie de voir si VIA Rail agit autrement que le Canadien National.

**Le sénateur Riley:** VIA Rail ne s'occupe que du transport de voyageurs . . .

**Le sénateur Godfrey:** Je le sais bien.

**[Texte]**

**Senator Riley:** . . . and it is subject to the freight schedules of the two railroads. It is very confusing, as any of the people will tell you who are actually operating. They have all CN and CP personnel mixed up.

**Mr. Eglington:** It is disastrous.

**Senator Riley:** It is just a mess. They may, and I hope they do, because I think it was a good idea right from the beginning, but I do not know how long it is going to take them to sort out all this morass of problems.

**Senator Godfrey:** Just to get back to my own line, are you saying—take the CNR running its passenger service before—that in things that ordinarily the CNR or the CPR would have taken to the Transport Commission to ask permission for or get clearance on, and so on, the Transport Commission is being by-passed at the present time and it is just being decided by the department without reference to the Transport Commission?

**Mr. Eglington:** That, Senator Godfrey, is my understanding, but my understanding is possibly imperfect. It is my understanding that VIA Rail Canada is doing on its own things for which they previously would have had to go to the Transport Commission, and in some respects, as I also understand, things the Transport Commission thinks still should be coming to it. The way to sort out that practical problem would be to get somebody from the Transport Commission to come along.

**Senator Godfrey:** Yes, I think we should then make an inquiry about that from the Transport Commission and see if that is true, and try to get some details on that.

**Senator Riley:** Call somebody as a witness.

**Mr. Eglington:** But whether that affects the fundamental proposition as to whether things should be done under a . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I am inclined to think that we should get somebody from the Transport Commission to come in here. We have not done enough of this. We have proceeded in this very delicate way of writing letters, and so forth, which is no doubt very nice and in some instances very nice and in some instances very effective. But I would rather like to see somebody brought in on this, so that we can say, Mr. So-and-So, what has been your practice? Do you feel this is in accordance with your past practice? What effect does it have upon your activities or lack of them? I find this a most curious concoction in more ways than one. I was startled, first of all, by this sentence about half-way through, or a third of the way through comment number one:

However, no portion of cost is prescribed in these Regulations.

They keep talking about prescribed portions and there is not any prescribed portion unless it is drafted and done somewhere behind the scenes, I gather, from the concluding part of comment one. And then you get, in comment three, "these additional benefits may be paid or need not be paid." It is not provided either that they shall be paid or they shall not be aid. Discretion to pay them cannot be a term or condition of being paid a prescribed portion. If payment is not a term or condition then payment of additional benefits falls outside the

**[Traduction]**

**Le sénateur Riley:** . . . et cette société doit respecter les horaires de transport de marchandises des deux chemins de fer. C'est très difficile à saisir, comme vous le diront toutes les personnes travaillant dans ce milieu. Les employés du CN et du CP sont très embêtés.

**Mr. Eglington:** C'est désastreux.

**Le sénateur Riley:** C'est une vraie catastrophe. Je ne sais pas combien de temps il leur faudra pour résoudre tous ces problèmes, mais j'espère qu'ils y parviendront, car à mon avis, l'idée de créer une telle société est excellente.

**Le sénateur Godfrey:** Pour en revenir à ce que je disais, croyez-vous—en prenant l'exemple du Canadien National qui auparavant exploitait lui-même son service de voyageurs—que dans les cas où ordinairement le CN Air ou le CP Air demandait auparavant la permission ou l'approbation de la Commission des transports, cette Commission soit maintenant contournée, toutes les décisions étant prises uniquement par le ministère?

**Mr. Eglington:** C'est ce que je comprends, sénateur Godfrey, mais j'ai peut-être tort. Je crois que VIA Rail Canada prend de son propre chef des décisions qui auparavant auraient dû être soumises à la Commission des transports et, dans certains cas, des décisions qui devraient maintenant être soumises à cette Commission. Pour obtenir une réponse à nos questions, il faudrait faire venir quelqu'un du ministère des Transports.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, je crois que nous devrions enquêter à ce sujet auprès de la Commission des transports afin d'obtenir plus de détails.

**Le sénateur Riley:** Il faudrait faire venir un témoin.

**Mr. Eglington:** Toutefois, il faut voir si cela touche la proposition fondamentale de savoir si . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je crois que nous devrions faire venir un représentant de la Commission des transports. Nous n'avons pas assez insisté sur cette affaire. Nous avons été très délicats, nous avons écrit des lettres polies, etc., ce qui est sans doute très bien et très efficace dans certains cas. Toutefois, je préférerais connaître l'avis d'un représentant de la Commission sur cette question, afin qu'on puisse demander à ce monsieur «Quelle est votre pratique habituelle? Croyez-vous que cette procédure respecte votre pratique passée? Quel effet cette procédure a-t-elle sur vos activités?» A mon avis, il y a là un curieux mélange, et de plusieurs façons. Tout d'abord, j'ai été ébloui par cette phrase qu'on trouve environ au tiers ou à la moitié du premier commentaire. Je cite:

Cependant, aucune proportion des coûts n'est prescrite dans le règlement.

On parle toujours de proportions déterminées, mais il n'y en a aucune, à moins que ces décisions ne soient prises en coulisse, comme on semble le dire à la fin du premier commentaire. Puis, dans le troisième commentaire, on peut lire que ces autres bénéfices peuvent être versés ou non. Comme cela n'est pas prévu non plus, le fait de décider de les verser ou non ne peut être une condition de cette proportion déterminée. Si le versement de ces bénéfices n'est pas une condition, le versement des autres bénéfices ne dépend donc pas non plus du

[Text]

enabling vote. That appears to me to be a very curious thing and I was struck also by the way in which this set of regulations might, in effect, impose compulsory arbitration upon the railway unions, which I should have expected to hear a howl about from them. When you get ...

**Senator Riley:** They are all under the one union now, the CNR union ...

• 1155

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** United Transportation Union.

**Senator Riley:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** But there are also others, though. There are the shop craft unions—there are four other unions—there are four other unions there. And the Brotherhood of Locomotive Engineers has not come under the United Transportation Union yet, I think, has it?

**Senator Riley:** Well, no, but all the employees in the passenger service are now under the one union, that is, the former CNR union of—CRTC or whatever it was, CBRT, is it?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Canadian Brotherhood of Railway, Transport and General Workers.

**Senator Riley:** That is what it is.

**Mr. Eglington:** The actual driver or engineer will still be an employee of the CNR and CPR, I think, whoever is providing the locomotive to pull the train.

**Senator Riley:** But the train crew, I understood, were all under this ...

**Mr. Eglington:** Even the chap in the locomotive cab?

**Senator Riley:** The locomotive engineers would operate both the passenger trains and the freight trains.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, I was looking at what appears here in the regulation, Section 5:

5. (1) A special agreement shall provide for the benefits and the terms and conditions of those benefits contained in

(a) Railway Job Security ...

and so forth.

... Agreements between Canadian National Railway Company, Canadian Pacific Railway Limited and non-operating shop-craft or other unions; or

(b) Railway Material Change Agreements between Canadian National Railway Company, Canadian Pacific Railway Limited and United Transportation Union and Brotherhood of Locomotive Engineers.

Now, the other unions mentioned in 5(1)(a) would presumably refer to the Canadian Brotherhood of Railway, Transport and General Workers; it would presumably also refer to some others. I find this extraordinary that the Canadian Brother-

[Translation]

crédit habilitant. Cette disposition me semble bien curieuse, et j'ai également été frappé par la façon dont cet ensemble de règlements pourrait, de fait, imposer l'arbitrage obligatoire aux syndicats de chemins de fer; je me serais attendu à les entendre crier. Quand il y a ...

**Le sénateur Riley:** Tous les travailleurs sont regroupés en un seul syndicat maintenant, le syndicat du Canadien National ...

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Les Travailleurs Unis des transports.

**Le sénateur Riley:** Oui.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Il y a d'autres pourtant. Il y a les syndicats d'employés sédentaires, de métiers d'atelier et quatre autres syndicats. La Fraternité des mécaniciens de locomotive ne relève pas encore des Travailleurs unis des transports, n'est-ce pas?

**Le sénateur Riley:** Non, mais tous les employés des services de voyageurs relèvent maintenant d'un même syndicat, l'ancien syndicat du CNR, je ne me souviens plus d'ailleurs exactement de son nom.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** La Fraternité canadienne des cheminots, employés des transports et autres ouvriers.

**Le sénateur Riley:** C'est cela.

**Mr. Eglington:** Le mécanicien restera un employé du CNR ou du CPR, quelque soit celui qui fournira la locomotive.

**Le sénateur Riley:** J'avais cependant cru comprendre que les responsables du train dépendaient ...

**M. Eglington:** Même celui qui se trouve au poste de pilotage?

**Le sénateur Riley:** Les mécaniciens conduiront les trains de voyageurs et les trains de marchandises.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Je regardais ce qui est dit ici à la page 5.

5.(1) Un accord spécial doit prévoir les bénéfices et leurs modalités dans

(a) les conventions sur la sécurité d'emploi ...

Et ainsi de suite.

... entre la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, le Canadien Pacifique Limité et les syndicats d'employés sédentaires, de métiers d'atelier ou autres syndicats touchés.

(b) Les conventions sur les changements matériels intervenus entre la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada, le Canadien Pacifique Limité, les Travailleurs unis des transports et la Fraternité des mécaniciens de locomotives.

Je suppose que les autres syndicats mentionnés à l'article 5 (1)(a) sont en relation avec la Fraternité canadienne des cheminots, employés des transports et autres ouvriers, cela doit aussi concerner d'autres syndicats. Je trouve extraordinaire

**[Texte]**

hood of Railway, Transport and General Workers, which I used to know a good deal about and which took in railway, sleeping-and dining-car employees of the Canadian National and certain clerks and other classes, and, as far as I know, never had anything whatever to do with the Canadian Pacific employees, I am surprised that that should be the one union concerned, as Senator Riley says. But he is probably more up to date on this than I am.

**Senator Riley:** I only get this information from the employees themselves. They say that, definitely, they are under this one union now.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The sleeping-and dining-car employees probably would be. Our union, the CBR people, our brotherhood, as I have been accustomed to call it because it used to be in the old Canadian Congress of Labour, has never got to first base with the CPR. It tried to strike back in 1910 and it was licked to a shoestring. I would have thought that there would be several unions involved in this, in spite of the co-operative arrangements that have developed among them and in spite of the fact that you now have this United Transportation Union which has taken in the Locomotive Firemen and Enginemen, the Brotherhood of Railroad Trainmen, and... What is the other one? I have forgotten. Then there used to be the Brotherhood of Railway and Steamship Clerks, and whatnot and whatnot, a long title, which took in the CPR ticket-office people and that sort of thing. Our brotherhood never got into the CPR ticket offices at all, but it was in the CNR ticket offices. And this other outfit, were in the CPR ticket offices and the Express employees, and so on and so on. So I should have thought that this provision here for compulsory arbitration would have affected a large number of the transportation unions and they would be making a considerable row about it. Perhaps they did and I just did not hear about it. But it seems a very curious thing.

Then there is a final comment here that startled me, the part on page 3 there:

The Minister is authorized to reimburse the prescribed portion subject to such terms and conditions as the Governor in Council may prescribe by regulation.

I know I am going rather fast here but the transcribers can find it all in front of them on page 3 and can accordingly correct any slips, mispronunciations or anything of the sort that I may be guilty of. So long as the Minister agrees with those terms and conditions, it is presumed that he is free to do anything else he chooses that may embody an arrangement of the railway company. Those are the very terms of the VIA Rail program and up to the Minister to determine in conjunction with the railway companies. I suppose really that is just an elaboration of the main point that counsel was referring to a few minutes ago, but it struck me as a most extraordinary invasion by the executive of a very wide field indeed.

**[Traduction]**

que la Fraternité canadienne des cheminots et employés de transports et autres ouvriers soit le seul syndicat concerné, comme le dit le sénateur Riley. Elle regroupait les employés du service ferroviaire Canadian National, les employés des wagons-lits et des wagons-restaurants, ainsi que certains employés de bureau et, pour autant que je sache, elle n'a jamais rien eu à voir avec les employés du Canadian Pacifique. Quoiqu'il en soit, je suppose que le sénateur Riley est plus au courant que moi à ce propos.

**Le sénateur Riley:** J'ai obtenu ces renseignements des employés eux-mêmes. Ils déclarent faire maintenant partie de ce syndicat.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Les employés des wagons-lits et des wagons-restaurants probablement. Notre syndicat, notre Fraternité, comme j'avais coutume de l'appeler parce qu'elle faisait partie de l'ancien Congrès du travail du Canada n'a jamais été très loin avec le CPR. Elle a essayé en 1910 de lancer une grève, où elle a perdu jusqu'à sa chemise. J'aurais pensé que plusieurs syndicats étaient impliqués dans cette question, indépendamment des accords de coopération que certains ont signés et bien que le syndicat des Travailleurs unis des transports ait maintenant regroupé un syndicat des mécaniciens de locomotive, une Fraternité de cheminots et un autre syndicat dont je ne me souviens plus du nom. Il y avait aussi la Fraternité des commis de chemins de fer, des lignes de navigation et ainsi de suite, son titre était très long. Ce syndicat avait pris sous sa tutelle les guichetiers du CPR et ainsi de suite. Notre Fraternité n'a rien eu à voir avec les guichetiers du CPR, mais avec ceux du CNR. D'autre part, il y avait également les guichetiers du CPR et les employés de messagerie et ainsi de suite et ainsi de suite. J'aurais donc pensé que cette disposition concernant l'arbitrage obligatoire aurait eu une incidence sur un nombre important de syndicats des transports et que ceux-ci ne seraient probablement pas restés inactifs. Peut-être ont-ils réagi, je ne le sais pas, je n'en ai pas entendu parler. Quoiqu'il en soit, voilà quelque chose qui me semble curieux.

Il y a un dernier commentaire qui m'a surpris, celui qui figure à la page 3:

Le ministre est autorisé à rembourser la proportion déterminée d'après les conditions que le gouverneur en conseil peut prescrire par voie de règlement.

Certes, je vais un peu vite, mais ceux qui s'occupent de la transcription pourront tout trouver à la page 3 et, par conséquent, corriger les erreurs de prononciation où les fautes dont j'aurais pu me rendre coupable. Par conséquent, si le ministre est d'accord avec ces conditions, on suppose qu'il est libre de prendre les mesures qu'il souhaite et qu'il pourrait prévoir un arrangement avec la société ferroviaire. Ce sont là les conditions mêmes du programme VIA-RAIL, et c'est au ministre qu'il incombe de prendre les mesures nécessaires avec les sociétés ferroviaires. Je suppose que nous ne faisons en fait qu'élargir le point auquel le conseiller juridique faisait allusion il y a quelques instants, mais j'ai trouvé qu'il s'agissait d'une ingérence des plus surprenantes de l'exécutif dans un domaine très large.

[Text]

• 1200

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** May I ask counsel this, going on to the second Order in Council, SOR/78-286—*Railway Passenger Services Contract Regulations*.

May I ask the definition of Section 3 of those regulations which says that the Minister shall not enter into a railway passenger service contract unless with Treasury Board approval and VIA is to provide the Minister with an implementation plan. Does that mean then that an arrangement can be entered into pursuant to Vote 52(d) and this regulation, which could in fact bypass the Transportation Act and the Railway Act? That the result of the combination of this statutory instrument, this regulation and Vote 52(d) gives virtually complete power to the Minister, subject only to Treasury Board approval, to enter into a service arrangement which need take no particular note of that provision? For example, in the Railway Act it says that certain minimum services must be provided.

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, I hesitate to give an answer to that because, I am certainly not an expert in terms of the Transportation Act or the Railway Act, but I think you are right. I think that is what underlies what I understand informally is a certain tension between VIA Rail and the Canadian Transport Commission.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I observe also in SI/78-17 that, since Section 13(b) contains no magic formula, the prescription of charges will not appear in the *Canada Gazette* unless the Clerk of the Privy Council deems it in the public interest that it should. This also struck me as an undesirable situation. What are we to do about this if anything? I am inclined to think that we ought to have a special report to the House on it, at least once we have satisfied ourselves by inquiring of the people concerned in the Canadian Transport Commission exactly what goes on.

**Mr. Eglington:** It relates I think, Mr. Chairman, to the purpose of the extended terms of reference and the expedition to Washington. It is the question of the control of the regulation-making process. This is a pretty stark example of the extent to which the regulatory process has been taken up to deal with matters of very significant public import and matters which traditionally had been dealt with by a statute.

**Senator Godfrey:** . . . in my own mind, should we get some things cleared up by correspondence and then have them appear before us or should we just plunge in and have them appear before us?

**Mr. Eglington:** The correspondence in regard to this case, as Senator Riley says, is going to take a long time. Also it is very difficult for me to correspond if you have to ask a lot of questions. It might be better to ask the Canadian Transport Commission to come along.

[Translation]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Permettez-moi de passer au deuxième décret, DORS/78-286—règlement sur les contrats de services ferroviaires voyageurs.

Aux termes de l'article 3 de ce règlement, le ministre doit obtenir l'accord du Conseil du Trésor pour conclure un contrat de services ferroviaires de voyageurs et VIA doit fournir un programme d'application au ministre. Cela veut-il dire qu'il est possible de conclure un accord aux termes du crédit 52(d) et du présent règlement, qui pourrait, en fait, contourner la Loi sur les transports et la Loi sur les chemins de fer? Du fait de ce règlement et du crédit 52(d), le ministre a pratiquement tous les pouvoirs, à condition qu'il ait l'accord du Conseil du Trésor pour conclure un contrat de prestations de services à propos duquel il ne sera absolument pas nécessaire de tenir compte de cette disposition? Par exemple, la Loi sur les chemins de fer prévoit que des services minimums doivent être fournis.

**M. Eglington:** Monsieur le président, j'hésite à donner une réponse parce que je ne suis pas un spécialiste de la Loi sur les transports ou de la Loi sur les chemins de fer, mais je pense que vous avez raison. Je pense que cela souligne ce que je comprends comme certaines tensions entre VIA Rail et la Commission canadienne des transports.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Du fait que l'article 13(b) ne contient pas de formule magique, permettez-moi de vous faire remarquer que, aux termes du TR/78-17, la prescription des frais n'apparaîtra pas dans la Gazette du Canada, à moins que le Greffier du Conseil privé ne juge que cela est dans l'intérêt du public. Je trouve qu'il s'agit également là d'une situation regrettable. Quelles mesures faut-il prendre? Je suis enclin à penser que nous devrions faire un rapport spécial aux deux Chambres à ce propos, tout du moins une fois que nous aurons posé aux personnes concernées de la Commission canadienne des transports toutes les questions nécessaires pour savoir exactement ce qui se passe.

**Mr. Eglington:** Monsieur le président, je pense que cela se rattache à la question de la prolongation du mandat et au voyage à Washington. Il s'agit du contrôle du processus de réglementation. Voilà qui montre parfaitement combien on s'est fondé sur le processus de réglementation pour résoudre des problèmes de haute importance pour le public, ainsi que ceux qui étaient d'ordinaire résolus par le biais de mesures législatives.

**Le sénateur Godfrey:** A mon avis, nous devrions leur demander des précisions par écrit et les inviter ensuite à comparaître devant nous, ou peut-être devrions-nous immédiatement aller de l'avant et les inviter à comparaître?

**Mr. Eglington:** Comme le sénateur Riley l'a indiqué, les échanges de correspondance à ce propos vont prendre beaucoup de temps. D'autre part, il m'est très difficile d'agir de cette façon, si vous avez beaucoup de questions à poser. Peut-être serait-il préférable d'inviter des représentants de la Commission canadienne des transports à comparaître.

**[Texte]**

**Senator Godfrey:** Then it might be better for us to have a hearing on it with our new terms of reference.

**Senator Riley:** It would be best to call witnesses I think.

**Senator Godfrey:** Yes, I think so.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well then, shall we decide that we should ask to have witnesses from the Canadian Transport Commission or the Department of Transport or both to appear before us and clear up some of these points?

**Senator Godfrey:** Coming back now to our reference, when we were on freedom of information we met twice a week, once on these and then the other time on freedom of information. If we have these witnesses, are we going to be able to do everything by just meeting once a week or should we have a time slot on a Tuesday? I prefer not to have a Tuesday evening, which we have had before, but . . .

**Mr. Eglington:** If I could speak to the practical side of things, it would be possible to have witnesses for extraordinary things on Tuesday, but it is not really possible to have more than one meeting on statutory instruments a week despite the fact that we are always behind, because of the sheer labour involved in getting the agenda ready. I do not do it; Mrs. Leroux does it, but the sheer labour of doing all that would mean, if you are doing it twice a week, that she would do nothing else.

• 1205

**Senator Godfrey:** If we have any hearings really directing to the other matters . . .

**Mr. Eglington:** Yes.

**Senator Godfrey:** . . . should we try to . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I think so.

**Senator Godfrey:** The time for me, I might say—which would not interfere with other meetings—would be Tuesday morning, say, at 11.00 o'clock, if we could get a slot, because there are not so many Senate committees. In other words, I usually have at least two on Tuesday afternoons, and I am not enamoured with meetings at night.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I will ask the Clerk. Are . . .

**The Clerk:** We have a slot at 9.30 on Tuesday.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** At 9.30 in the morning.

**Senator Godfrey:** I can get here by 9.30 if I have to.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** We could always get four to handle the witness.

**Senator Riley:** If you are going to have witnesses, I do not think you should hold it till 10.00 o'clock, because it is very difficult to get a quorum if you hold it at 9.30 in the morning, particularly on Tuesday morning.

**[Traduction]**

**Le sénateur Godfrey:** Peut-être serait-il préférable d'organiser une audience à ce propos dans le cadre de notre nouveau mandat.

**Le sénateur Riley:** Je pense qu'il serait préférable d'appeler des témoins à comparaître.

**Le sénateur Godfrey:** Je partage cette opinion.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Par conséquent, allons-nous décider de demander à des représentants de la Commission canadienne des transports ou du ministère des Transports à comparaître devant nous pour éclaircir ces points?

**Le sénateur Godfrey:** Pour en revenir à notre mandat, nous nous réunissons deux fois par semaine lorsque nous étudions la question de la liberté de l'information, une fois à propos des règlements et une fois à propos de la liberté de l'information. Si nous appelons des témoins à comparaître, serons-nous en mesure d'accomplir l'ensemble de notre tâche en une seule séance hebdomadaire ou bien devra-t-on prévoir une séance le mardi? Je préférerais que nous ne nous réunissions pas le mardi soir, comme nous le faisions auparavant, mais . . .

**M. Eglington:** Permettez-moi d'intervenir à propos des aspects pratiques de la chose. Il serait possible d'inviter les témoins à comparaître mardi, à propos de ces questions particulières, mais il est difficile d'organiser plus d'une séance hebdomadaire à propos des textes réglementaires, indépendamment du fait que nous sommes toujours en retard simplement à cause des efforts qu'exige la préparation de l'ordre du jour. Ce n'est pas moi qui le prétends, c'est M<sup>me</sup> Leroux, mais, si nous devions nous réunir deux fois par semaine, elle ne pourrait pas faire autre chose que préparer l'ordre du jour.

**Le sénateur Godfrey:** Si des réunions portent essentiellement sur d'autres questions . . .

**M. Eglington:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** . . . devrions-nous essayer . . .

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je crois que oui.

**Le sénateur Godfrey:** Le moment qui me conviendrait serait mardi matin, à 11 heures, car il n'y a pas tellement de réunions de comités sénatoriaux à cette heure-là. J'en ai habituellement deux le mardi après-midi et je ne suis pas particulièrement en faveur des réunions le soir.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je demanderai au greffier.

**Le greffier:** La période de 9 h 30, mardi matin, est libre.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Neuf heures trente du matin.

**Le sénateur Godfrey:** Je puis arriver à 9 h 30 s'il le faut.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il pourra toujours y avoir les quatre membres nécessaires à la convocation d'un témoin.

**Le sénateur Riley:** Si vous avez l'intention d'entendre des témoins, il ne faudrait pas la tenir avant 10 heures, car il est très difficile d'avoir le quorum à 9 h 30 le matin, surtout le mardi.

## [Text]

**Senator Godfrey:** There is only Senator Lafond, as far as the Senate Committee goes, who lives here. You are here usually . . .

**Senator Riley:** Sometimes I am here on Tuesday morning.

**Senator Godfrey:** I can get . . .

**Senator Riley:** Senator Marshall and some are earlier on Tuesday morning.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** How are you on Tuesday morning, Mrs. Holt?

**Mrs. Holt:** I think if it is next week I will make it. But normally I fly all night, and my plane does not get in until about 9.30.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** You might be in the right frame of mind to examine a witness after that: a little ferocious.

**Mrs. Holt:** Yes, yes, that seems . . .

**Senator Godfrey:** Next Tuesday morning is a bad time for me. I am afraid I just do not know . . .

**Mrs. Holt:** I am afraid if we do not move by Tuesday, we will not get it done, because I think there is something happening.

**Senator Godfrey:** It is probably a little too early anyway . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** We have from 10 to when? When do we have to give it up? I mean from 9.30 to when?

**The Clerk:** Eleven o'clock.

**Mrs. Holt:** I think we are going to have an election called.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Could we try for the 9.30 and see how we make out?

**An hon. Member:** Right.

**Senator Godfrey:** You are talking about next Tuesday or the Tuesday following? You see, another thing I have got is this thing has to be finalized. I have to be at 10.30 on Tuesday.

**An hon. Member:** I think we are having a Pipeline Committee meeting on Tuesday morning next. I am not sure.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Shall we have the Clerks poll these people and see what it is like?

**An hon. Member:** It would be better for me the following—the 13th.

**Mr. Eglington:** If you are going to do that, it would be almost impossible to get away from the seal thing next Tuesday morning. It is Thursday lunch time now.

**Senator Godfrey:** Why do we not try for Tuesday, March 13 at 9.30 a.m.?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Okay.

**Mrs. Holt:** I was going to suggest that we try to recruit some more members. I notice Mr. Kempling yesterday, when we were travelling together—I think he is very, very deeply involved and concerned about regulations and very wise in this field. If we could get someone like him on it, and get a few

## [Translation]

**Le sénateur Godfrey:** Pour ce qui est des sénateurs, seulement le sénateur Lafond vit ici. Vous êtes ici habituellement . . .

**Le sénateur Riley:** Parfois, je suis ici le mardi matin.

**Le sénateur Godfrey:** Je suis parfois . . .

**Le sénateur Riley:** Le sénateur Marshall et d'autres sont ici plus tôt le mardi matin.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Que faites-vous le mardi matin, madame Holt?

**Mme Holt:** Si c'est mardi prochain, je pourrai venir. Toutefois, d'habitude, mon avion n'arrive pas avant 9 h 30.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Vous seriez peut-être dans une bonne disposition d'esprit pour interroger le témoin, un peu féroce.

**Mme Holt:** Oui, cela me semble . . .

**Le sénateur Godfrey:** Mardi prochain ne me convient pas. Je ne sais pas . . .

**Mme Holt:** Il faudrait se hâter, car je sens quelque chose venir.

**Le sénateur Godfrey:** Il est probablement trop tôt pour . . .

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous pouvons nous réunir de 10 heures à quelle heure, je veux dire de 9 h 30 à quelle heure?

**Le greffier:** Onze heures.

**Mme Holt:** Je crois que les élections seront bientôt déclenchées.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Pourrions-nous choisir 9 h 30 pour l'instant?

**Une voix:** Très bien.

**Le sénateur Godfrey:** Parlez-vous de mardi prochain ou du mardi suivant? Vous voyez, j'ai d'autres engagements.

**Une voix:** Je crois que le Comité du pipe-line se réunit mardi prochain.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Devrions-nous demander au greffier de se renseigner, pour voir ce qui convient aux députés?

**Une voix:** Le 13 me conviendrait mieux.

**Mr. Eglington:** De cette façon, il sera presque impossible de résoudre le problème avant mardi matin; nous sommes déjà rendus à jeudi midi.

**Le sénateur Godfrey:** Disons le mardi 13 mars, à 9 h 30.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Très bien.

**Mme Holt:** J'allais proposer que nous recrutions plus de membres. Par exemple, M. Kempling s'intéresse beaucoup aux règlements et est très versé en la matière. Il serait utile d'obtenir la participation d'un député comme lui, de quelques députés supplémentaires qui comprennent l'importance de notre Comité.

## [Texte]

more members to participate—if they understood the importance of this Committee, we could get some more members.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I will try to get our Whip to see if we can canvass some members to whom it would be a joy rather than a duty to come here.

**Mrs. Holt:** That is right. We have probably had the wrong attitude about this Committee. They do not know how fascinating it can be.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes. We have converted you. You came here under duress, probably, to start with.

**Mrs. Holt:** No, our duress is the bureaucracy, not the Committee. Really, I was so mad, I just . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** We are doing what we can for you.

**Mrs. Holt:** Mr. Robinson I do not think is going to be back for quite a while, and I think we should really . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Maybe find a substitute for him.

**Mrs. Holt:** Also, I do not know; what are we going to do, if an election is called, about the Washington trip? Is that automatically . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I could speak to the Governor General and ask him to postpone the calling of the election until after we have been to Washington.

**Senator Godfrey:** There will be no problem.

**Mrs. Holt:** I have a feeling that we may not even have our Tuesday meeting, the way things are sounding.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** If you spoke to the Governor General, in that sense it would be a little like the last revolution in Ecuador, where the plotters plotted the thing for Saturday morning. The actual president who was in office at the time heard about it and asked them if they would be kind enough to put it off still Saturday afternoon because his daughter was getting married and would like to have her marriage in the presidential palace; and they said why, certainly. And they put off the revolution from Saturday morning till Saturday afternoon so that the President's daughter could have her wedding from the presidential palace.

• 1210

**Mrs. Holt:** That is co-operation.

**Mr. Eglington:** Even the much-maligned Colonel Khadafy gave King Idris the opportunity to withdraw comfortably to a spa.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think we have dealt with that one, then. I do not know how much farther we are going to get before we reach our adjournment hour, but the next thing I think we have here is the SOR/77-1085-VFR Flight Procedures at Designated Airports Order. Here we have a short comment from our counsel.

## [Traduction]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je demanderai à notre whip de s'assurer la collaboration de députés qui considéreraient leur participation plutôt comme une joie qu'un devoir.

**Mme Holt:** Exactement. Les députés ont probablement une mauvaise attitude à l'égard du Comité, ils ignorent combien ces travaux peuvent être fascinants.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui, nous vous avons convertie. Vous n'étiez pas très enthousiaste, au départ.

**Mme Holt:** Non, c'est la bureaucratie qui ne soulève pas mon enthousiasme, et non pas le Comité. En fait, j'étais tellement fâchée que . . .

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous faisons tout notre possible pour vous être utiles.

**Mme Holt:** M. Robinson ne reviendra pas avant longtemps, et nous devrions . . .

**Le coprésident (M. Baldwin):** Lui trouver un remplaçant, peut-être.

**Mme Holt:** De plus, qu'arrivera-t-il à notre voyage à Washington si des élections sont déclenchées? Est-ce automatiquement . . .

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je pourrais demander au gouverneur général de retarder les élections jusqu'à notre retour de Washington.

**Le sénateur Godfrey:** Cela ne causera aucun inconvénient.

**Mme Holt:** Il se peut même que notre réunion de mardi n'ait pas lieu, au train où vont les choses.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Si vous parliez au gouverneur général, ce serait en un sens comme ce qui s'est passé au dernier coup d'État, en Équateur. Les conspirateurs avaient prévu la chose pour le samedi matin, mais le président en poste a eu vent et leur a demandé d'avoir l'obligeance de retarder le coup d'État jusqu'au samedi après-midi, parce que sa fille tenait à se marier au palais présidentiel. Ils ont gracieusement donné leur accord. Ils ont donc retardé la révolution jusqu'au samedi après-midi, afin que la fille du président puisse se marier au palais présidentiel.

**Mme Holt:** C'est ça, la coopération.

**M. Eglington:** Même l'intransigeant colonel Kadaffi a permis au roi Idris de se retirer dans un centre de villégiature.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je crois que la question est donc résolue. J'ignore si nous allons continuer pendant bien longtemps, mais nous devons passer maintenant au DORS/77-1085—Ordonnance de restriction sur les vols VFR (Certains aéroports).

[Text]

SOR/77-1085

VFR FLIGHT PROCEDURES AT DESIGNATED AIRPORTS ORDER

Aeronautics Act

January 11, 1979

Section 5 provides for the creation of subordinate rules by the Regional Controller of Civil Aviation by means of the issuing of a Notice to Airmen. That they are rules is made all the more obvious by section 4 which enjoins obedience to them. This is another example of the importance of subsidiary documents, not being regulations, in the control of civil aviation.

The validity of the sub-delegation provided for in section 5 would appear to depend upon the double use of "with respect to" in section 6 of the Aeronautics Act.

"6. (1) . . . the Minister may make regulations . . . with respect to . . .

(2) Any regulation made under subsection (1) may authorize the Minister to make orders or directions with respect to such matters coming within this section as the regulations may prescribe."

Pursuant to section 6(1), section 104(e) of the Air Regulations provides that the *Minister* may make orders or directions "prescribing standards and conditions . . . governing the conduct of visual and instrumental flights . . .".

It might also be argued that because of the nature of the Act and of the subject matter being regulated a power to sub-delegate rule-making power beyond the Minister's Air Navigation Orders is to be implied. However that may be, it would be far better if the Aeronautics Act itself were to provide for and control the sub-sub-delegation which in fact takes place through Notices to Airmen and other rules made in documents issued by the Department of Transport.

Whether or not sub-sub-delegation by the Minister to another might be carried out under section 6(1) and (2) of the Act, in this case section 104(e) of the Regulations, as made, does not appear to provide for it, since the section is cast in terms of *prescribing* standards and conditions. It is doubtful if section 5 of this Order is a prescription of a condition or standard.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Have members any questions? I have one point I have marked here, but I imagine other people have already noticed it.

Others are silent for the moment. I hope . . .

**An hon. Member:** The suggestion rather intrigued me.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** That they are rules, is the comment, is made all the more obvious by section 4, which enjoins obedience to them. This is another example of the importance of subsidiary documents, not being regulations, in the control of civil aviation. That seemed to me to be at

[Translation]

DORS/77-1085

ORDONNANCE DE RESTRICTION SUR LES VOLS VFR (CERTAINS AÉROPORTS)

Loi sur l'aéronautique

Le 11 janvier 1979

L'article 5 prévoit l'établissement de règles accessoires par le contrôleur régional de l'Aviation civile au moyen d'avis aux navigateurs. L'article 4 qui enjoint les navigateurs à s'y conformer vient prouver que ce sont effectivement des règles. C'est là un autre exemple de l'importance de documents auxiliaires, qui ne sont pas des règlements, dans le contrôle de l'aviation civile.

La validité de la sous-délégation prévue à l'article 5 semble dépendre du double usage que l'on fait du terme «concernant» à l'article 6 de la Loi sur l'aéronautique.

"6. (1) . . . le Ministre peut établir des règlements . . . concernant . . .

(2) Tout règlement édicté en vertu du paragraphe (1) peut autoriser le Ministre à établir des ordonnances ou des directives, concernant les matières tombant sous le présent article, ainsi que les règlements peuvent le prescrire."

Conformément au paragraphe 6(1), l'alinéa e) de l'article 104 du Règlement de l'Air prévoit que le *Ministre* peut établir des ordonnances ou des directives «qui prescrivent» des normes et des conditions . . . régissant la conduite du vol à vue et du vol aux instruments . . .

On peut aussi soutenir qu'en raison du caractère de la loi et du domaine réglementé, un pouvoir de sous-déléguer le pouvoir de réglementation au-delà de l'Ordonnance sur la navigation aérienne est sous-entendu. Cependant, il serait de beaucoup préférable si la Loi sur l'aéronautique même prévoyait et régissait cette troisième délégation qui en fait se traduit dans les avis aux navigateurs et dans les autres règles édictées dans les documents du ministère des Transports.

Que cette troisième délégation par le Ministre à une autre personne puisse s'effectuer ou non conformément aux paragraphes 6(1) et (2) de la Loi, dans le cas présent l'alinéa e) de l'article 104 du Règlement, dans sa forme actuelle, ne semble pas prévoir cette sous-délégation puisque l'article est rédigé en termes de *prescription* de normes et conditions. Il est fort douteux que l'article 5 de cette ordonnance soit une prescription de conditions ou normes.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Avez-vous des questions à poser? J'ai fait une note, mais je suppose que vous l'avez déjà remarquée.

C'est le silence pour l'instant. J'espère . . .

**Une voix:** Cette suggestion m'a surpris.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Étant donné que l'article 4 enjoint les intéressés de se conformer aux règles, cela prouve qu'il s'agit effectivement de règles. C'est un autre exemple de l'importance des documents connexes, qui ne sont pas des règlements, mais qui portent sur le contrôle de l'aviation civile.

**[Texte]**

least one of the main points raised by this. Am I correct in that, Mr. Counsel?

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, this, I suspect, is the tip of the iceberg, when the consolidation appears in all its 19 volumes month after next. The civil aviation regulations, or the aeronautics regulations, I think contain a great deal of this. Now, it is worth while for the Committee making a fuss over things of this kind because there is a task force in the aeronautics section of the Department of Transport at the moment considering all their delegated, sub-delegated, sub-sub-delegated legislation, notices, and so on, so that there is an opportunity for the Committee to get its two pennies' worth in, in any matter dealing with air regulations.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, the next one. SOR/78-244—General Radio Regulations, Part II, amendment, Radio Operators' Certificate Regulations; and then SOR/78-703, Radio Operators' Certificate Regulations, amendment. And there seem to be some highly interesting points here.

SOR/78-244

GENERAL RADIO REGULATIONS, PART II, AMENDMENT RADIO OPERATORS' CERTIFICATE REGULATIONS.

Radio Act

*Criteria 1(a); 15*

1. The relevant enabling powers would appear to be these: . . .

7(1) The Minister may make regulations

. . .

(f) prescribing the different classes of certificates of proficiency of operators and the class of certificate, if any, necessary to qualify persons as operators at radio stations;

(g) for the examination of persons desiring to obtain certificate of proficiency as radio operators and to determine the qualifications in respect of age, term of service, skill, character and otherwise to be required by applicants for such certificates.

. . .

(n) for the effective carrying out of the provisions of this Act.

2. *Section 6*

A log book, a seaman's discharge book and a birth certificate have a clear relevance to qualifications in respect of age. It is difficult to see how a photograph relates to qualifications in respect of age, term of service, skill, character or otherwise since all these factors relate to fitness, which can hardly be judged from a photograph.

**[Traduction]**

C'est un des aspects essentiels de ce commentaire, n'est-ce pas, monsieur le conseiller?

**M. Eglington:** Monsieur le président, on se rendra compte que ce n'est que la partie visible de l'iceberg lorsque les 19 volumes de la consolidation seront publiés dans un mois. Ces documents abondent dans les règlements ayant trait à l'aéronautique. Il vaut la peine que le Comité exprime fermement son opinion, car un groupe d'étude de la section aéronautique du ministère des Transports étudie à l'heure actuelle toutes les délégations de pouvoirs, les avis, etc. Le Comité a donc l'occasion d'avoir voix au chapitre au sujet des règlements aériens.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous passons au suivant, DORS/78-244, Règlement sur la radio, Partie II, modification, Règlement sur les certificats d'opérateur radio, et puis le DORS/78-703, Règlement sur les certifications d'opérateur radio, modification. On peut voir ici des observations très intéressantes.

DORS/78-244

RÈGLEMENT GÉNÉRAL SUR LA RADIO, PARTIE II—MODIFICATION, RÈGLEMENT SUR LES CERTIFICATS D'OPÉRATEUR RADIO

Loi sur la radio

*Critère 1a); 15*

1. Les pouvoirs habilitants afférents sembleraient être les suivants:

7(1) Le ministre peut établir des règlements

. . .

(f) prescrivant les différentes catégories de certificats de compétence des opérateurs, et la catégorie de certificats, s'il y a lieu, nécessaires pour l'admissibilité de personnes aux emplois d'opérateurs dans des stations radiophoniques;

(g) pour l'examen que doivent subir des personnes qui désirent obtenir un certificat de compétence comme opérateurs radio et pour déterminer si elles remplissent les conditions requises quant à l'âge, la période de service, l'aptitude, la moralité et d'autres conditions que doivent remplir les candidats qui désirent obtenir ces certificats.

. . .

(n) pour l'application efficace des dispositions de la présente loi.

2. *Article 6*

Un journal de bord radio, un livret de service de marin et un certificat de naissance sont manifestement utiles pour les conditions requises en matière d'âge. Il est difficile de voir comment une photographie peut avoir un rapport avec les conditions requises en matière d'âge, de durée de service, de compétence professionnelle, de moralité ou d'autres conditions, puisque tous ces facteurs se rapportent au bon état de santé, qu'on peut difficilement juger d'après une photographie.

**[Text]****3. Section 10-13**

Since a Radio Operator's First Class Certificate is by Section 3(b) of the Regulations prescribed as a class of certificates of proficiency to be issued by the Minister, there does not seem to be any power to authorize Section 10 which simply says that such a certificate shall not be issued.

The enabling powers are also silent as to placing time limits on certificates and to re-examination for certificates. Section 7(1)(g) of the Act refers only to applicants for certificates, not to those who already have them. The Department should be asked to explain the foundation and operation of Sections 10-13.

**4. Section 14**

Section 7(2) of the Act provides, for anyone summarily convicted of violating any regulation made under Section 7, a fine not exceeding \$1,000 and costs or imprisonment for a term not exceeding six months. The Act is silent as to suspension and cancellation of a certificate of proficiency. Yet Section 14 of the Regulations provides for both upon the Minister's satisfaction of wilful or negligent non-compliance with the Act and with any regulations and with the International Telecommunications Convention and its Regulations. Guilt and conviction are not necessary—the Minister's satisfaction will do.

The Department should be asked to state when and by what means the International Telecommunications Convention became part of the law of Canada. It is probable this was accomplished by a regulation since Section 7(1)(d) of this Act empowers the Minister to make regulations.

"to carry out and make effective the terms of any international agreement, convention or treaty respecting telecommunications to which Canada is a party."

Perhaps Section 14 is itself seen as the regulation making effective the terms of the International Telecommunications Convention to which, presumably, Canada is a party. If this be so it only helps to make clear that when a regulation is used to implement an international agreement in Canadian law, there should be a clear statement to that effect, the more so since very few people realise how many international agreements are not implemented by statute but by regulations made sub silentio under statutes.

**5. These new Regulations have the effect of revoking Section 99 of the General Radio Regulations Part II (made by SOR/77-678) to which the Committee objected on the ground that without authority a citizenship requirement was introduced as a condition of eligibility for examination for a certificate of proficiency.**

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Do members have any comments or questions?

**Senator Godfrey:** I think Counsel has made valid points.

**[Translation]****3. Articles 10 à 13**

Puisqu'en vertu de l'alinéa 3b) du Règlement un certificat d'opérateur radio de première classe est prescrit comme catégorie de certificats de compétence qui doivent être délivrés par le ministre, il ne semble pas qu'un pouvoir quelconque soit prévu pour l'établissement de l'article 10 qui stipule simplement qu'un tel certificat ne doit pas être délivré.

Les pouvoirs habilitants ne prévoient pas non plus de délai de validité pour les certificats et de nouvel examen pour leur renouvellement. L'alinéa 7(1)g) de la loi ne vise que les candidats à l'obtention de certificats, et non ceux qui en détiennent déjà. Il convient de demander au ministère d'expliquer le principe et l'application des articles 10 à 13.

**4. Article 14**

Le paragraphe 7(2) de la Loi prévoit que toute personne qui enfreint un règlement édicté sous le régime de l'article 7, est passible, sur déclaration sommaire de culpabilité, d'une amende d'au plus \$1,000 et des frais, ou d'une peine d'emprisonnement de 6 mois au plus. La loi ne prévoit pas la suspension et l'annulation d'un certificat de compétence. Pourtant l'article 14 du Règlement prévoit les deux, lorsqu'il est établi, à la satisfaction du ministre, que l'opérateur a négligé, volontairement ou non, de se conformer à la Convention internationale des communications et à ses règlements. La culpabilité et l'inculpation ne sont pas nécessaires, la satisfaction du ministre est suffisante.

Il convient de demander au ministère d'indiquer à quelle date et par quel moyen la Convention internationale des télécommunications a été intégrée au droit du Canada. Il est probable que cette intégration a été réalisée au moyen de règlements, puisque l'alinéa 7(1)d), de la présente loi confère au ministre le pouvoir d'établir des règlements:

aux fins d'appliquer les termes de tout accord ou traité international ou de toute convention internationale concernant les télécommunications auxquels le Canada est partie et de leur donner effet;

Peut-être que l'article 14 est lui-même considéré comme règlement rendant exécutoire les dispositions de la Convention internationale des télécommunications, que le Canada a probablement signée. Si c'est le cas, il ne contribue qu'à préciser que lorsqu'un règlement est utilisé pour assurer l'application d'un accord international dans le cadre du droit canadien, il devrait y avoir une déclaration explicite à cet effet, d'autant plus que très peu de personnes se rendent compte du nombre d'accords internationaux dont l'application n'est pas assurée en vertu de lois, mais de règlements établis implicitement en vertu de lois.

5. Ce nouveau règlement abroge l'article 99 du Règlement général sur la radio Partie II (établi par DORS/77-678) auquel le Comité s'est opposé parce que sans autorité une condition de citoyenneté a été insérée comme condition à remplir pour être autorisé à subir l'examen en vue de l'obtention d'un certificat de compétence.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Avez-vous des observations à faire ou des questions à poser?

**Le sénateur Godfrey:** Je crois que le conseiller a invoqué des arguments valables.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I was Particularly struck by this business about the photograph and by the word "or" there. That is the most extraordinary thing. You get all these things mentioned and then you get "or a photograph."

The candidat shall, requested to do so—if produce these things.

—birth certificate or a photograph

—I cannot imagine what that means. The only thing that occurs to me is that it could be used to make sure that you are not getting somebody of another race which you did not want to have. I heard of one appointment in a certain part of the government service where the gentleman came from Africa, and they were doubtful whether he would be acceptable if he were black when he applied, so they tactfully inquired if he could send them a photograph.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Section 3 of the Counsel's comments—a question of section 10 of the regulations, which prohibits granting—I think the whole thing bristles with anomalies and inconsistencies and stupidities which call for an inquiry.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, in section 14 I have written in the margin "Duplessis", not referring to our distinguished and valued Senate Law Clerk but to his distant relative the late Maurice. Counsel says guilt and conviction are not necessary. The Minister's satisfaction will do. That, of course, was precisely the principle or lack of principle embodied in the old Quebec Paddock Act, which was declared ultra vires by the Supreme Court. It is actually fantastic that this kind of thing should appear. But what should we do about this; have Counsel take it up with the authority? Call this to their attention?

**Mr. Eglington:** I shall do my best, Mr. Chairman. The Department of Communications is not one of the most co-operative departments.

• 1215

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** No, the Committee has stamped its foot with disapproval and we lie outside and kick and cry . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is not this a case where we should summon somebody, get somebody in here and put him on the griddle?

**Mrs. Holt:** I think we should and especially Communications that have been so high-handed right through to the Minister herself. They have been so arrogant about the people and the country and the members of Parliament. I think it would be a good idea.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** All right.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, shall we do that, then: make arrangements . . .

**Mrs. Holt:** I think so. I would like to see that. I do not know whether the Minister would come before us but I do not know whether that would be of any help.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, let us get somebody . . .

## [Traduction]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'ai été frappé par l'affaire de la photographie ou du terme «ou». C'est extraordinaire. On mentionne toutes sortes de documents, et ensuite, «ou une photographie».

Le candidat doit, si on lui demande . . . présenter tous ces documents . . .

  . . . un certificat de naissance ou une photographie . . .

Je ne comprends rien là-dedans. A mon avis, on pourrait uniquement s'en servir pour éviter d'embaucher quelqu'un qui est d'une autre race. Je sais qu'un Africain a été nommé ailleurs au gouvernement. Ceux qui l'ont embauché ne voulaient pas lui demander directement s'il était noir; ils lui ont donc subtilement demandé d'envoyer une photographie.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Le troisième paragraphe du commentaire du conseiller porte sur l'article 10 du règlement qui interdit l'octroi . . . tout cela est tellement confus qu'il faudrait se renseigner absolument.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, en regard de l'article 14, j'ai noté «Duplessis». Je ne me reportais pas à notre distingué légiste du Sénat, mais à son lointain parent, Maurice. Le conseiller note que la culpabilité et l'inculpation ne sont pas nécessaires, que la satisfaction du ministre est suffisante. C'est le principe même sur lequel était fondée la vieille Loi du cadenas du Québec, déclarée non constitutionnelle par la Cour suprême. C'est absolument incroyable. Que devrions-nous faire? Le conseiller devrait-il en faire part à l'organisme en question?

**M. Eglington:** Je ferai de mon mieux, monsieur le président. Le ministère des Communications n'est pas celui qui collabore le plus.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Non, le Comité a claironné sa désapprobation, mais . . .

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Dans un cas pareil, ne devrions-nous pas convoquer quelqu'un et le mettre sur la sellette?

**Mme Holt:** Nous le devrions, surtout dans le cas des Communications, dont les membres ont été si tyranniques, jusqu'au ministre elle-même. Ils ont fait preuve d'arrogance envers la population, le pays et les députés. Je crois que ce serait une bonne idée.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Très bien.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Devrions-nous alors prendre des dispositions . . .

**Mme Holt:** Oui. J'ignore si le ministre viendrait comparaître, mais je me demande si cela serait vraiment utile.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Eh bien, convoquons quelqu'un . . .

## [Text]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** We will start at a high level and get a bureaucrat and work down to a minister.

**Mrs. Holt:** Well, I have been complaining very vociferously about this Minister finally in public, as you may recall, and got into a little bit of hassle. But it si things that are going on very arbitrarily from that department and with such arrogance that it has to be stopped, and I think we should bring them before us.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, is it agreed that we should try to make arrangements for some person in authority from the department to come before us to deal with this?

**Mrs. Holt:** I so move.

**Mr. Eglington:** Well, there are other radio regulations further on in the agenda. This is one of the difficulties, Senator Godfrey, in dividing it up into all the numerous aspects. We can no longer put like with like. And the replies on those are unsatisfactory so we should have them deal with those ones too.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh yes.

**Mrs. Holt:** Let us group them all together.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** That would be the General Radio Regulations, Part II amendment, for example?

**Mr. Eglington:** Yes.

**Mrs. Holt:** Maybe all their regulations at one fell swoop.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Haul in and . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I think we are going to enjoy the Opposition in the next Parliament.

**Mrs. Holt:** Who says I am going to be there? They are saying I am the opposition in my own party?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is that agreed?

**Senator Godfrey:** I think it is more fun being in opposition within your own party.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, unless you happen to be sitting on the opposition side of the chamber, Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** Yes, then you get a double . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** You have a certain leeway that you would not have if you were sitting among the elite on Madame Speaker's right.

**Mrs. Holt:** It is very difficult being the opposition inside the party when you . . .

**An hon. Member:** I know, I know.

**Mrs. Holt:** . . . disagree with someone.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** You do all right. You do all right.

**Mrs. Holt:** Yes, well, look at the bruises!

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is it agreed, then, that we will call people from the Department of Communications on this matter and on SOR/78-739, General Radio Regulations, and SOR/77-681, which comes along later, all

## [Translation]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous commencerons par les hauts fonctionnaires, et ensuite, nous en viendrons au ministre.

**Mme Holt:** Je me suis plainte publiquement de ce ministre, si vous vous en souvenez bien, et j'ai eu quelques ennuis. Il s'agit de décisions tellement arbitraires de la part du ministère qu'il faut absolument y mettre fin, et je crois que nous devrions les convoquer.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Plaît-il au Comité que nous prenions des dispositions afin de convoquer certains hauts fonctionnaires du ministère à ce sujet?

**Mme Holt:** Je le propose.

**Mr. Eglington:** Le Comité doit étudier d'autres règlements ayant trait à la radio, aujourd'hui. C'est le problème que pose cette division. Nous ne pouvons plus rassembler les règlements de même nature. Les réponses données aux autres critiques ne sont pas satisfaisantes et nous devrions les inclure.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Oui.

**Mme Holt:** Rassemblons-les tous.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Il s'agirait du règlement général relatif à la radio, partie II, modification, par exemple?

**Mr. Eglington:** Oui.

**Mme Holt:** Peut-être que tous leurs règlements sont tombés du même coup.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Allons-y . . .

**Le coprésident (M. Baldwin):** On ne pourra s'ennuyer avec cette opposition, lors de la prochaine législature.

**Mme Holt:** Qui vous dit que je serai là? On dit que je suis l'opposition au sein de mon propre parti.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Êtes-vous d'accord?

**Le sénateur Godfrey:** C'est plus agréable d'être l'opposition dans son propre parti.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Oui, à moins que vous ne siégez du côté de l'opposition à la Chambre, sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, à ce moment-là . . .

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Vous avez une certaine latitude dont vous seriez privé si vous étiez assis parmi l'élite, à la droite du député.

**Mme Holt:** C'est très difficile d'être l'opposition au sein du parti lorsque . . .

**Une voix:** Je sais.

**Mme Holt:** ..vous n'êtes pas d'accord.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Vous vous défendez très bien.

**Mme Holt:** Oui, mais à quel prix!

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Plaît-il au Comité que nous convoquions des représentants du ministère des Communications à ce sujet et au sujet du DORS 78-739, Règlement général relatif à la radio, et du DORS/77-681, qui vient

**[Texte]**

three things? Once we have the chap here, we may as well see to it . . .

**Mrs. Holt:** SOR/78-703 and SOR/78-739, too? Both of them?

**Mr. Eglington:** Now, let us not get carried away.

**Mrs. Holt:** Why not?

**Mr. Eglington:** SOR/78-739, I cannot remember whether that . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The General Radio Regulations . . .

**Mr. Eglington:** SOR/78-739 is bad, too.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes.

And then there is the later one where you have it marked down: reply unsatisfactory. SOR/77-681. That is the lot, is it not?

Well, is it agreed, then, that we call a witness or witnesses on those?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Fine.

**Mrs. Holt:** Is that SOR/77-681, the last one you named?

**Mr. Eglington:** It is on page two under "not considered satisfactory", SOR/77-681.

**Mrs. Holt:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, the next thing we have is the Baker Lake Prospecting Permits Regulations, SOR/78-305. And this, again, seems to me to raise some very fundamental matters that raised my blood pressure considerably, I know that, when I read it. Now, do any other members have anything to say?

SOR/78-305

BAKER LAKE PROSPECTING PERMITS REGULATIONS

Territorial Lands Act

P.C. 1978-945

January 22, 1979

These regulations constitute an exceptional, anomalous and partial regime for matters that would otherwise be governed exclusively by the Canada Mining Regulations. Section 29 of those Regulations confers a discretion upon "the Chief" (the Director of Northern Non-Renewable Resources Branch of the Department of Indian and Northern Affairs) to issue a prospecting permit "where he is satisfied that exploratory work of value will be undertaken in an area and the granting of a permit is reasonable under the circumstances". Section 3 of the Baker Lake Prospecting Regulations overrides the Chief's discretion and any question of his satisfying himself of value of exploratory work and the reasonableness of the granting of the permit and requires him to issue certain specified permits in favour of certain named companies. Section 5 of the Regulations waives the operation of sections 30-36 of the Canada Mining Regulations between the issuing of the permits and 31st December 1978. Sections 30-36 of the Canada

**[Traduction]**

ensuite, les trois en même temps? Des fois qu'il serait ici, il vaut mieux . . .

**Mme Holt:** DORS/78-703 et DORS/78-739? Les deux?

**Mr. Eglington:** Gardons notre calme.

**Mme Holt:** Pourquoi pas?

**Mr. Eglington:** Je ne me souviens pas si le DORS/78-739 . . .

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Le Règlement général relatif à la radio . . .

**Mr. Eglington:** Le DORS/78-739 pose aussi des difficultés.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Oui.

Il y en a un dernier, le DORS/77-681, pour lequel la réponse était insatisfaisante, n'est-ce pas? C'est tout.

Plaît-il au Comité, donc, que nous convoquions un ou des témoins à ce sujet?

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Très bien.

**Mme Holt:** S'agissait-il du DORS/77-681 en dernier lieu?

**Mr. Eglington:** A la page 2, sous la rubrique «insatisfaisant», le DORS/77-681.

**Mme Holt:** Oui.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Nous passons maintenant au DORS/78-305, Règlement sur les permis de prospection à Baker Lake. Il s'agit encore une fois de questions fondamentales dont je ne suis pas revenu lorsque je les ai lues. Avez-vous autre chose à dire à ce sujet?

DORS/78-305

RÈGLEMENT SUR LES PERMIS DE PROSPECTION À BAKER LAKE

Loi sur les terres territoriales

C.P. 1978-945

Le 22 janvier 1979

Ce règlement constitue un traitement exceptionnel, irrégulier et partiel de questions qui seraient autrement régies exclusivement par le Règlement sur l'exploitation minière au Canada. L'article 29 de ce règlement confère «au chef» (le directeur de la Direction des ressources non-renouvelables du Nord du ministère des Affaires indiennes et du Nord) le pouvoir discrétionnaire de délivrer un permis de prospection lorsqu'il «est convaincu que des travaux d'exploration assez importants seront entrepris dans une zone et que l'octroi d'un permis est raisonnable dans les circonstances». L'article 3 du Règlement sur les permis de prospection à Baker Lake annule le pouvoir discrétionnaire du chef et élimine la nécessité pour lui de constater la valeur des travaux d'exploration et de juger de l'opportunité de délivrer un permis; l'article 3 stipule que le chef doit émettre des permis désignés de prospection aux compagnies énumérées en annexe. L'article 5 du Règlement interrompt l'application des articles 30 à 36 du Règlement sur

## [Text]

Mining Regulations require deposits to be made and exploratory work to be undertaken.

Section 3 is clearly intra vires the enabling power, which does not, of course, settle the question of whether the enabling power itself is overridden or hedged about by some other legal consideration, statutory or common law, such as aboriginal title. The case of section 5 is, however, more difficult. Since the Baker Lake Regulations do not remove the designated permits and permittees altogether from the Canada Mining Regulations, those Regulations continue to apply in their full force and effect to the permits as if they had been issued in the ordinary course by the Chief in the exercise of his discretion under section 29 of those Regulations. Consequently, section 5 of the Baker Lake Prospecting Regulations really says no more, but only in different form, than the familiar formula which in this case would read something like this:

Notwithstanding sections 30 to 36 of the Canada Mining Regulations the permittees named in the Schedule do not have to place deposits and do exploratory work in respect of the permits set opposite the permittees' names in that schedule before December 31, 1978

the validity of this type of proceeding is arguable, as has been noted before in dealing with Variation Orders under the Territorial Lands and Public Lands Grants Acts, because of the brevity, yet extremely broad scope, of the enabling powers, the exceptionally skeletal nature of those statutes and the traditional policy throughout the Empire in the nineteenth century in dealing with the alienation and use of Crown lands and minerals under regulations of considerable complexity and flexibility. The continued use of such an approach, however, gives rise to disquiet since the absence of clear and binding rules, on the one hand, or discretionary powers clearly granted by Parliament, on the other, can only exacerbate the very sensitive issue of development of northern and arctic resources. Any suggestion of secrecy and special deals is impossible to dispel under the existing legislative and regulatory framework.

The Baker Lake Prospecting Permit Regulations were central to the issue in *Hamlet of Baker Lake et al v. Minister of Indian Affairs and Northern Development* (1978) 87 D.L.R. (3d) 343, where Mahoney, J., (Fed. Ct. Tr. Div) granted an interlocutory injunction prohibiting the issue of the prospecting permits provided for by section 3 of the Baker Lake Prospecting Permit Regulations, the granting of mining leases and the recording of claims under the Canada Mining Regulations and the issue of permits under the Territorial Land Use Regulations in respect of mining exploration and related activities within the "Baker Lake Study Area". The situation was described by Mahoney, J., as follows:

## [Translation]

l'exploitation minière au Canada pendant la période entre la date d'émission des permis et le 31 décembre 1978. Les articles 30 à 36 de ce Règlement prévoient le versement d'un dépôt et l'exécution de certains travaux d'exploration.

L'article 3 est nettement dans le cadre du pouvoir habilitant, mais cela ne règle pas la question de savoir si le pouvoir habilitant lui-même cède la préséance à d'autres considérations juridiques statutaires ou de Common law notamment aux droits de propriété des autochtones. Le cas de l'article 5 est cependant plus difficile à régler. Étant donné que le Règlement sur les permis de prospection à Baker Lake n'exempt pas les permis désignés et les titulaires de permis des dispositions du Règlement sur l'exploitation minière au Canada, ce dernier s'applique pleinement aux permis comme s'ils avaient été délivrés, conformément aux dispositions courantes, par le chef dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré par l'article 29 de ce même règlement. Par conséquent, l'article 5 du Règlement sur les permis de prospection à Baker Lake ne fait que reprendre en d'autres termes la formule courante qui, dans le cas qui nous intéresse, serait libellée comme suit:

Nonobstant les articles 30 à 36 du Règlement sur l'exploitation minière au Canada, les titulaires de permis mentionnés à l'annexe ne sont pas tenus de verser un dépôt ou de faire des travaux d'exploration pour les permis énumérés en regard de leur nom dans cette annexe, avant le 31 décembre 1978.

La validité de cette procédure est douteuse comme nous l'avons déjà signalé lors de l'étude des décrets de modification en vertu de la Loi sur les terres territoriales et de la Loi sur les concessions des terres publiques, et cela à cause et de la concision et de la très vaste étendue des pouvoirs habilitants, de la nature exceptionnellement schématique des statuts et de la politique traditionnelle en vigueur dans tout l'Empire au cours du 19<sup>e</sup> siècle pour ce qui est de la disposition et de l'utilisation des terres et des minéraux dévolus à la Couronne en vertu des règlements extrêmement complexes et souples. Une telle orientation éveille cependant certaines inquiétudes puisque l'absence de règles claires et irrévocables d'une part, ou de pouvoirs discrétionnaires clairement conférés par le Parlement d'autre part, ne peuvent qu'envenimer la question déjà très controversée de l'exploitation des ressources du Nord et de l'Arctique. En vertu des textes législatifs et réglementaires actuels, il est impossible de dissiper les soupçons concernant les opérations occultes ou les transactions spéciales.

Le Règlement sur les permis de prospection à Baker Lake était au cœur de la cause *Hamlet of Baker Lake et al c. Ministre des Affaires indiennes et du Nord* (1978) 87 D.L.R. (3d) 343: le juge Mahoney, (Cour fédérale, Division de première instance) a accordé une injonction interlocutoire interdisant l'émission de permis de prospection, prévue à l'article 3 du Règlement sur les permis de prospection à Baker Lake, l'octroi de concessions minières et l'enregistrement de claims en vertu du règlement sur l'exploitation minière au Canada, ainsi que l'octroi de permis en vertu du Règlement sur l'utilisation des terres territoriales pour ce qui est de l'exploration minière et autres activités connexes dans les limites de la «zone d'enquête

## [Texte]

"... The area, comprising some 70,000 sq. kg. around Baker Lake, N.W.T., is defined in the schedule to P.C. 1977-1153 which withdrew the area from disposal under the Territorial Lands Act, R.S.C. 1970, c. T-6. P.C. 1977-1153, which was made under authority of s. 19 of the Act, effected the withdrawal until March 1, 1978; the withdrawal was extended to April 1, 1978, by P.C. 1978-510; to April 14, 1978, by P.C. 1978-944, and to April 24, 1978, by P.C. 1978-1199. By the Baker Lake Prospecting Permits Regulations, P.C. 1978-945, SOR/78-305, the issue of a number of prospecting permits is directed immediately upon expiration of the withdrawal and exploration crews are assembled at Churchill, Manitoba, to act upon them. If they are not able to move into the area within a matter of days, the opportunity for exploratory work during the coming summer will be lost.

The withdrawal of the area was dictated by concern for the effect of mineral exploration activities on the wildlife, particularly caribou, of the area that sustains the hunting and trapping activities of the Inuit of Baker Lake, where some 130 Inuit hunter families now reside. During the period of withdrawal a study was carried out and the various extensions of the withdrawal gave an opportunity for consultation on its results between the plaintiffs, on the one hand, and the defendant Minister and his officials, on the other. They did not agree on the appropriate course of action; the statement of claim herein issued April 17, 1978, and this motion was brought on the following day.

...

This action is based on an assertion of aboriginal rights. On the facts alleged there is a serious question to be tried. If there is substance to the Inuits' right to the continued enjoyment of land used by them and their ancestors from time immemorial, it is difficult to see how that substance does not, to some extent, embrace their traditional activities of hunting and fishing for the indigenous wildlife: ...

Dr. Ruel stated in evidence that it is the defendant engineer's intention, as a matter of policy under s. 31 of the Territorial Land Use Regulations, to impose certain conditions on permits to be issued for the area. Those conditions, reflecting the recommendations of the Baker Lake Study, would render the permits invalid within 4.8 kilometers of the identified major water crossings and within the identified calving grounds between May 15th and June 30th and the identified post-calving areas during July in any year. I am satisfied that such conditions would, by and large, afford the necessary protection until

## [Traduction]

de Baker Lake». La situation a été décrite comme suit par le juge Mahoney:

«... La zone, qui s'étend sur quelques 70,000 kilomètres carrés dans la région de Baker Lake dans les Territoires du Nord-Ouest, est décrite en annexe au décret C.P. 1977-1153 qui soustrayait certaines terres à l'aliénation en vertu de la Loi sur les terres territoriales, S.R.C. 1970, C. T-6. Le décret C.P. 1977-1153, fait en application de l'article 19 de la loi, soustrayait certaines terres de l'aliénation jusqu'au 1 mars 1978; la période fut prolongée jusqu'au 1 avril 1978 par le décret C.P. 1978-510; jusqu'au 14 avril 1978 par le C.P. 1978-944, et jusqu'au 24 avril 1978 par le C.P. 1978-1199. En vertu du Règlement sur les permis de prospection à Baker Lake, C.P. 1978-945, DORS/78-305, un certain nombre de permis de prospection peuvent être émis dès l'expiration de la période pendant laquelle certaines terres étaient soustraites à l'aliénation et les équipes d'exploration se réunissent à Churchill au Manitoba pour prendre les mesures appropriées. S'ils ne peuvent pas se rendre dans la zone dans les quelques jours qui suivent, les travaux d'exploration devant être exécutés au cours de l'été qui s'en vient ne pourront l'être.

Certaines terres de la zone ont été soustraites à l'aliénation pour permettre la tenue d'une enquête sur l'effet des travaux d'exploration minière sur la faune, particulièrement le caribou, chassée et piégée par le Inuits de Baker Lake, c'est-à-dire par environ 130 familles. Pendant cette période, une étude a été effectuée et les diverses prorogations ont permis d'étudier les résultats avec les plaignants, d'une part et les défendeurs, le ministre et ses cadres, d'autre part. Ils n'étaient pas d'accord sur les mesures à prendre; la déclaration concernant le claim a été émise le 17 avril 1978, et cette motin a été faite le jour suivant ...

...

Ce procès se fonde sur l'exercice des droits des autochtones. Il convient de débattre une question de fond découlant de faits allégués. Si les Inuits ont effectivement droit de jouissance sur les terrains qu'eux et leurs ancêtres utilisent de temps immémorial, il est difficile de savoir pourquoi ce droit n'englobe pas, dans une certaine mesure, leurs activités traditionnelles de chasse et de pêche de la faune indigène: ...

M. Ruel a affirmé dans son témoignage que l'ingénieur défendeur a l'intention, dans le cadre d'une politique découlant de l'article 31 du Règlement sur l'utilisation des terres territoriales, d'assortir de conditions, l'émission de permis dans la zone. Ces conditions, fondées sur les recommandations de l'enquête effectuée à Baker Lake, rendraient les permis invalides dans un rayon de 4.8 kilomètres des principaux passages de cours d'eau identifiés et des terrains de vêlage entre le 15 mai et le 30 juin, et des régions d'élevage, chaque année au cours du mois de juillet. Je suis convaincu que ces conditions permet-

**[Text]**

the trial of the action. There are, however, apparent anomalies and gaps.

"The plaintiffs are entitled to protection deriving its legal effect from something more substantial than a declaration of policy. This observation is not a reflection of the good faith and intentions of the engineer but policy can change in unforeseen circumstances. There is no evidence upon which to dispute or endorse the 4.8 kilometer distance chosen and I, therefore, accept it. However, if it is the appropriate distance, I fail to see why it ought not also apply to the calving grounds and post-calving areas and that activities be prohibited for that distance around them, as well as within them, during the prescribed periods. There are levels of activity allowed by prospecting permits which do not require land use permits, yet the Canada Mining Regulations do not appear to provide for the imposition of such conditions. They should apply as well to prospecting permits as to land use permits. Much of the apprehended injury involves helicopters and low flying aircraft, such activity must be prohibited over the prescribed areas. Finally, I am persuaded that permitted activity ought not to proceed beyond exploration to mining prior to the trial of the action."

The seriousness of the consequences of a discretionary and ad hoc approach to northern mining and exploration permits can be seen. It is, therefore, unfortunate that the whole body of law governing the matter hangs upon such skeletal provisions of such unfathomable import as these:

**Territorial Lands Act**

"4. Subject to this Act, the Governor in Council may authorize the sale, lease or other disposition of territorial lands and may make regulations authorizing the Minister to sell, lease or otherwise dispose of territorial lands subject to such limitations and conditions as the Governor in Council may prescribe."

"8. The Governor in Council may make regulations for the leasing of mining rights in, under or upon territorial lands and the payment of royalties therefor, but such regulations shall provide for the protection of and compensation to the holders of surface rights."

**Public Lands Grants Act**

"4. (1) The Governor in Council may

(a) authorize the sale, lease or other disposition of any public lands that are not required for public purposes and for the sale, lease or other disposition of which there is no other provision in the law;

(b) make regulations authorizing the Minister having the control, management and administration of any such public lands to sell, lease or otherwise dispose of

**[Translation]**

traient, dans une certaine mesure, d'assurer la protection nécessaire jusqu'à ce que la cause soit entendue. Il y a cependant des incompatibilités et des lacunes évidentes.

«Les plaignants ont droit de recevoir une protection qui tire sa valeur légale d'une mesure plus substantielle qu'une déclaration de politique. Cette observation porte atteinte ni à la bonne foi ni aux intentions de l'ingénieur, mais la politique peut varier selon les circonstances. Rien ne permet de critiquer ou d'appuyer la limite de 4.8 kilomètres établie et je l'accepte donc. Toutefois, s'il s'agit d'une limite dont le choix est motivé, je ne vois pas pourquoi elle ne peut pas s'appliquer aussi aux terrains de vêlage et aux zones d'élevage, ni pour quelle raison on n'interdit pas ces activités dans les régions environnantes, ainsi qu'à l'intérieur des limites, pendant les périodes prescrites. Il y a des niveaux d'activité autorisés en vertu des permis de prospection qui ne nécessitent pas de permis d'utilisation des terres; or le Règlement sur l'exploitation minière au Canada ne semble pas prévoir l'application de telles conditions. Ces dernières devraient s'appliquer aussi bien au permis de prospection qu'au permis d'utilisation des terres. Les hélicoptères et les aéronefs qui volent très bas risquent aussi de faire des dépôts et ces activités doivent être interdites au-dessus des régions prescrites. Finalement, je suis persuadé que si l'exploration est autorisée, l'exploitation minière elle ne doit pas débuter avant que la cause ne soit entendue.»

La gravité des conséquences de l'attribution d'un pouvoir discrétionnaire et spécial en matière de permis d'exploration minière dans le Nord est évidente. Il est donc malheureux que l'ensemble des lois régissant cette question dépendent de dispositions schématiques, dont la portée reste inconnue, telles que les suivantes:

**Loi sur les terres territoriales**

«4. Sous réserve de la présente loi, le gouverneur en conseil peut autoriser la vente, la location ou autre aliénation des terres territoriales, et établir des règlements autorisant le Ministre à vendre, céder à bail ou autrement aliéner des terres territoriales, sous réserve des restrictions et conditions que peut prescrire le gouverneur en conseil.»

«8. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements concernant la location de droits miniers dans des terres territoriales, à leur surface ou dans leur sous-sol, et le paiement de redevances à cet égard; mais ces règlements doivent assurer la protection et l'indemnisation des détenteurs des droits de surface.»

**Loi sur les concessions des terres publiques**

«4. (1) Le gouverneur en conseil peut

a) autoriser la vente, location ou autre aliénation de toutes terres publiques qui ne sont pas requises pour des fins publiques et dont la vente, la location ou autre aliénation n'est pas autrement prévue par la loi;

b) établir des règlements autorisant le ministre qui a le contrôle, la gestion et l'administration de toutes terres publiques de cette nature à les vendre, louer ou autre-

## [Texte]

them subject to such limitations and conditions as the Governor in Council may prescribe;

(c) prescribe a tariff of fees for copies of maps, plans, field notes, documents, papers and other records pertaining to public lands, for the preparation of documents evidencing a sale, lease or other disposition of public lands and for the registration in any government department of any documents pertaining to public lands; and

(d) fix the rate of interest to be paid for or on account of the purchase money or rent of any public lands sold or leased under this Act.”

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I think Mr. Justice Mahoney's judgment is very enlightening in this respect. I think that is a very good illustration of the problem.

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, I would like to make a point on this, that the real problem lies in the enabling powers which have never been updated. Now, later on in today's agenda—we may not get to it—there is an extract from the Ontario Regulations Committee Report where the terms of reference, while they are more extensive than this Committee's, in this particular way they are not but, that Committee has felt itself able to criticize the enabling powers. And I am not sure whether the Committee wishes to do it under our present terms of reference, but for five years this Committee has seen time and time again the problems that flow from Sectin 4 of the Public Lands Grants Act and Sections 4 and 8 of Territorial Lands Act. People are just beating the air month after month complaining about the dispensations and dispositions in the oil and gas and mining regulations and the land regulations. The crux of the problem is altering the enabling powers, not objecting to individual sections in regulations.

• 1220

**Senator Godfrey:** Well, that will come under our new terms of reference in a way.

**Mr. Eglington:** Yes, well they came under the old ones as well.

**Senator Godfrey:** Yes, but I mean . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** More clearly in the new.

**Senator Godfrey:** Yes. Oh, yes, it could come under both.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** What do members think we ought to do about this meanwhile?

**Mr. Eglington:** Well, it could be included as examples of the sort of problems that lead us to say that we should be able to look at the enabling powers, because I suspect these particular enabling powers have caused the problems in two or three hundred regulations that have been through here over the years.

## [Traduction]

ment aliéner, sous réserve des limitations et conditions que peut prescrire le gouverneur en conseil;

c) prescrire un tarif des honoraires pour les copies de cartes, de plans, de carnets de notes, de documents, de pièces et d'autres dossiers concernant les terres publiques, pour la préparation de documents attestant une vente, location ou autre aliénation de terres publiques et pour l'enregistrement dans un département du gouvernement de tout document se rapportant à des terres publiques; et

d) fixer le taux d'intérêt qui doit être payé pour ou concernant le prix d'achat ou le loyer de toutes terres publiques vendues ou louées aux termes de la présente loi.»

**Le coprésident (M. Baldwin):** La décision du juge Mahoney est très instructive. C'est un très bon exemple du problème.

**M. Eglington:** Monsieur le président, je tiens à noter que les pouvoirs habilitants n'ont jamais été révisés. Nous devons étudier,—nous n'y viendrons peut-être pas,—un rapport du comité des règlements de l'Ontario, qui s'est jugé apte à critiquer les pouvoirs habilitants. J'ignore si le mandat de notre comité nous autorise à prendre une telle initiative, mais je crois qu'en cinq ans, les membres de ce comité ont eu l'occasion de se familiariser avec les problèmes que pose l'article 4 de la Loi sur les concessions de terres publiques, ainsi que les articles 4 et 8 de la Loi sur les terres territoriales. Les gens se plaignent constamment des clauses de dispense et des dispositions discrétionnaires qui figurent dans les règlements sur le pétrole, le gaz et l'exploitation minière, ou encore sur les terres. Il s'agit de modifier les dispositions habilitantes sans s'opposer à certains articles précis des règlements.

**Le sénateur Godfrey:** D'une certaine façon, cela relèvera de notre nouveau mandat.

**M. Eglington:** Oui, mais aussi de l'ancien.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, mais je veux dire . . .

**Le coprésident (M. Baldwin):** Cela sera plus clair aux termes de notre nouveau mandat.

**Le sénateur Godfrey:** Oui, mais en effet cela relève des deux.

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Que pensez-vous que nous devions faire entre-temps?

**M. Eglington:** Nous pourrions les comprendre comme des exemples des problèmes qui nous poussent à conclure que nos devrions être autorisés à étudier les pouvoirs habilitants. En effet, ce sont toujours ces pouvoirs habilitants qui ont posé des difficultés au cours de l'étude des deux ou trois cents règlements dont nous avons déjà été saisis.

## [Text]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Maybe we should write indicating our views and dissent and put our requisites on record.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is that satisfactory?

**Senator Godfrey:** Yes, it really is an illustration of the type of thing that we should be considering in our other capacity.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** But meanwhile we might draw the attention of the authority concerned to our objections.

Then we come to General Radio Regulations, Part II, amendment, SOR/78-739. Well, we have already in effect dealt with that by what we said earlier on the other things.

And then Weights and Measures Regulations, amendment, SOR/78-792. Here we have again... Oh, by the way, I have forgotten to speak about these various comments being printed. They should all be printed, all that we have mentioned, ought they not, so far, I think, everyone of them?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Everything which has not been printed so far are the instructions to the Committee to print, and if there is any question maybe Counsel could advise what has not already been printed. A compendious motion.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, one or two things have earlier documents, but anything that has not been printed before that has come up before us this morning, I think ought to be printed.

Here I think we should certainly have the comment printed, and it seems there are objectionable points here which deserve comment in some form or other.

SOR/78-792

WEIGHTS AND MEASURES REGULATIONS, amendment

Weights and Measures Act

P.C. 1978-3165

November 23, 1978

This amendment adds the words "device or" to both sections 13(1) and 27 following the insertion of these same words in section 10 (h) of the Act by S.C. 1976-77 cap. 28, section 40 (Statute Law Amendment Act 1977). Section 10 (h) now reads:

"10. The Governor in Council may make regulations

...  
(h) Establishing or providing for the establishment of specifications relating to design, composition, construction and performance to which any device or class, type or design of device shall conform before it may be approved for use in trade and specifications relating to the installation and use of any device or class, type or design of device."

## [Translation]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous pourrions peut-être consigner nos opinions et nos exigences aux comptes rendus en indiquant notre désaccord.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Êtes-vous d'accord?

**Le sénateur Godfrey:** Oui, c'est un exemple des autorisations que nous devrions demander en vertu de notre prochain mandat.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Entre-temps, nous pourrions attirer l'attention des autorités concernées sur nos objections.

Nous passons maintenant au règlement général sur la radio, partie II, modification, DORS/78-739. En réalité, nous en avons déjà parlé précédemment.

Nous passons maintenant au règlement sur les poids et mesures, modification, DORS/78-792. Nous avons à nouveau... à propos, j'ai oublié de parler de l'impression de ces divers documents. Je pense qu'ils devraient tous être imprimés jusqu'à présent?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Le seul document qui n'a pas encore été imprimé jusqu'à présent porte sur les instructions émises à l'intention du comité, au sujet de l'impression. Si vous avez des questions à poser, notre conseiller pourra peut-être vous donner son avis sur les documents qui n'ont pas encore été imprimés. Une motion globale.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui. Il y a un ou deux points qui portent sur des documents précédents, mais tous les documents qui nous ont été présentés ce matin et qui n'ont pas encore été imprimés, devraient l'être.

Les commentaires du conseiller devraient donc être imprimés: il me semble que ce sont des points très controversés et qui méritent d'être commentés d'une façon ou d'une autre.

DORS/78-792

RÈGLEMENT SUR LES POIDS ET MESURES—  
Modification

Loi sur les poids et mesures

C.P. 1978-3165

Le 23 novembre 1978

La modification susmentionnée porte adjonction des termes «instrument ou» au paragraphe 13(1) et à l'article 27, par suite de l'insertion de ces mêmes termes faites dans l'alinéa 10 h) de la Loi par S.C. 1976-1977, Chap. 28, article 40 (Loi corrective de 1977). L'alinéa 10 h) dit ceci:

«10. Le gouverneur en conseil peut établir des règlements ...

...  
(h) établissant ou autorisant l'établissement de caractéristiques relatives à la conception, à la composition, à la construction et au fonctionnement auxquels un instrument ou une classe, un type ou un modèle d'instrument doit se conformer avant d'être approuvé pour utilisation dans le commerce et des caractéristiques relatives à l'installation et à l'utilisation d'un instrument, ou d'une classe, d'un type ou d'un modèle d'instrument.»

**[Texte]**

As at March 1976 the Committee was advised by Miss Robertshaw, then Designated Instruments Officer for the Department of Consumer and Corporate Affairs, that no such specifications as are provided for in sections 13 (1) and 27 of the Regulations had been established. However, that may not be the position now and will almost certainly not be the situation in the future, especially now that the Minister can establish specifications relating to a single device.

It will be immediately apparent that sections 13 (1) and 27 of the Regulations provide for sub-delegated law making by the Minister. This may be intra vires section 10 (h) of the Act—"providing for the establishment of specifications". What is disturbing is that sections 13 (1) and 27 do not say "the Minister may from time to time by order establish specifications" and so any specifications established will not be accounted statutory instruments (and regulations) by the Crown, even though they establish rules which must be obeyed. If it is regarded as being too onerous to register and publish specifications applying to a single device or to a small class of devices, thought could be given to granting exemptions under the Statutory Instruments Regulations. However, there does not appear at this stage any reason to suspect an avalanche of specifications, since none was made in the first two years of the life of the Weights and Measures Regulations. At the very least, the Committee should satisfy itself that the specifications, when made, will be adequately publicised in the sector or of industry they affect.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** What have members got to say about them? Once again there is an absence of a magic formula, is there not? Well, should we draw the attention of the regulation-making authority to this, or should we go farther? Should we get somebody in here again before us and hear them, or what should we do?

**Mr. Eglington:** Well, I think in this case, Mr. Chairman, a letter might suffice to begin with. Consumer and Corporate Affairs is normally quite co-operative, so we could write to begin with.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The next one is SOR/78-810, Unemployment Insurance Regulations, amendment. There is a long comment here which I think should be printed.

SOR/78-810

UNEMPLOYMENT INSURANCE REGULATIONS,  
amendment

Unemployment Insurance Act, 1971

P.C. 1978-3244

November 22, 1978

1. This amendment reflects principally the new regional approach to unemployment rates and qualifying periods flowing from the most recent amendments to the Act contained in

**[Traduction]**

En mars 1976 M<sup>me</sup> Robertshaw, à cette époque agent de liaison auprès du ministère de la Consommation et des Corporations, a avisé le comité qu'aucune des caractéristiques prévues au paragraphe 13 (1) et à l'article 27 du règlement n'avait été établie. Ce n'est peut-être plus le cas aujourd'hui, et il est presque certain que la situation sera différente dans l'avenir, notamment du fait que le ministre peut maintenant établir des caractéristiques relatives à un seul instrument.

Il ressort clairement que le paragraphe 13 (1) et l'article 27 du règlement prévoient une sous-délégation, par le ministre, du pouvoir législatif. C'est peut-être dans la limite des dispositions de l'alinéa 10h) de la Loi, qui dit «autorisant l'établissement de caractéristiques». Mais ce qui est gênant, c'est que le paragraphe 13 (1) et l'article 27 ne précisent pas «le ministre peut de temps à autre prendre une ordonnance pour établir des caractéristiques». Ainsi, toute caractéristique établie ne sera pas considérée comme un texte réglementaire par la Couronne, même si elle détermine des règles à respecter. Si l'on juge qu'il est trop onéreux d'enregistrer et de publier des caractéristiques s'appliquant à un seul instrument ou à une petite classe d'instruments, on pourrait envisager d'accorder des dispenses aux termes du Règlement sur les textes réglementaires. Mais à ce stade, il n'y a toutefois aucune raison de prévoir une avalanche de caractéristiques, puisqu'aucune n'a été établie dans les deux premières années d'existence du Règlement sur les poids et mesures. A tout le moins, le Comité devrait s'assurer que toute caractéristique établie fera l'objet d'une publicité suffisante dans le ou les secteur(s) industriel(s) intéressé(s).

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Les députés ont-ils quelque chose à dire là-dessus? En effet, il n'existe pas de formule miracle, n'est-ce pas? Nous pourrions peut-être attirer l'attention des responsables de l'élaboration des règlements sur ce point, à moins que nous n'allions plus loin? Devrions-nous convoquer d'autres témoins, ou bien que devons-nous faire?

**Mr. Eglington:** En ce cas, monsieur le président, je crois qu'une lettre suffira pour commencer. Le ministère de la Consommation et des Corporations fait toujours montre d'esprit de collaboration et nous pourrions commencer par lui envoyer une lettre.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous passons maintenant au DORS/78-810, règlement sur l'assurance-chômage-modification. Ce règlement fait l'objet d'un commentaire détaillé qui devrait être imprimé.

DORS/78-810

RÈGLEMENT SUR L'ASSURANCE-CHÔMAGE—Modification

Loi de 1971 sur l'assurance-chômage

C.P. 1978-3244

Le 22 novembre 1978

1. La présente modification tient compte principalement de la façon nouvelle d'appliquer les taux régionaux de chômage et de déterminer en fonction de la région la période de référence

## [Text]

S.C. 1976-77, C. 54, the relevant new provisions added by which are as follows: . . .

"17. (2) An insured person qualifies to receive benefits under this Act if he

(a) has, subject to subsections (3) and (4), had fourteen or more weeks of insurable employment in his qualifying period, and

(b) has had an interruption of earnings from employment.

(3) During the period of thirty-six months that begins on the day that this subsection comes into force, the number of weeks of insurable employment that a claimant shall have in order to qualify to receive benefit shall be the number of weeks shown in Table 3 of Schedule A, based on the regional rate of unemployment that applies to him.

(4) The Commission may, with the approval of the Governor in Council and subject to affirmative resolution of Parliament, extend the period of thirty-six months mentioned in subsection (3).

35. (1) When no further benefits are payable to a claimant in a benefit period under sections 22 and 34 and the regional rate of unemployment that applies to him in the last week for which benefits were payable under those sections exceeds four per cent, he may, subject to subsection (2), be paid extended benefit for each week of unemployment that falls in the remaining portion of his benefit period.

(2) Extended benefit is payable under subsection (1) in the period

(a) commencing on the Sunday of the week that immediately follows the last week for which benefits were payable to the claimant under sections 22 and 34, and

(b) ending, subject to subsection (3), on the expiration of the number of weeks determined in accordance with Table 2 of Schedule A or on the termination of the claimant's benefit period, whichever first occurs.

58. The Commission may, with the approval of the Governor in Council, make regulations

. . .

(t) establishing regions appropriate for the purpose of applying subsection (3) of section 17 and section 35 and delineating boundaries thereof, based on the boundaries of the regions used by Statistics Canada in relation to its labour force survey;

(u) determining the regional rates of unemployment produced by Statistics Canada or the averages of such rates that shall apply to a claimant for the purposes of subsection (3) of section 17 and section 35;"

*2. New Section 176 (1) of the Regulations*

## [Translation]

qui découlent des derniers amendements apportés à la Loi et inscrits dans les Status du Canada, 1976-1977, chap. 54; ces nouvelles dispositions sont libellées ainsi:

17. (2) Un assuré remplit les conditions requises pour recevoir des prestations en vertu de la présente loi

«a) s'il a, sous réserve des paragraphes (3) et (4), exercé un emploi assurable pendant quatorze semaines ou plus au cours de sa période de référence, et»

b) s'il y a eu arrêt de la rémunération provenant de son emploi.

«(3) Pendant la période de trente-six mois qui commence le jour de l'entrée en vigueur du présent paragraphe, le nombre de semaines d'emploi assurable est fonction du taux régional de chômage applicable et est indiqué au tableau 3 de l'annexe A.

(4) La Commission peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil et sous réserve de résolution affirmative du Parlement, prolonger la période de trente-six mois prévue au paragraphe (3).»

35. (1) Si le prestataire a reçu des prestations pour le nombre maximum de semaines prévu aux articles 22 et 34 et que le taux régional de chômage qui lui est applicable pour la dernière semaine pour laquelle des prestations étaient payables, dépasse quatre pour cent, il peut, sous réserve du paragraphe (2), recevoir des prestations complémentaires pour chaque semaine de chômage comprise dans le reste de sa période de prestations.

(2) Les prestations complémentaires sont versées en vertu du paragraphe (1) pour la période

a) commençant le dimanche de la semaine qui suit la dernière semaine pour laquelle des prestations étaient payables en vertu des articles 22 et 34; et

b) se terminant, sous réserve du paragraphe (3), à l'expiration du nombre de semaines terminé conformément au tableau 2 de l'annexe A ou à l'expiration de la période de prestations du prestataire, la première de ces dates étant retenue.

58. La Commission peut, avec l'approbation du gouverneur en conseil, établir des règlements

. . .

«t) prévoyant les modalités d'application des taux régionaux de chômage fournis par Statistique Canada aux prestataires pour l'application du paragraphe (3) de l'article 17 et de l'article 35;

u) prescrivant les modalités d'application des taux de chômage officiels de Statistique Canada dans le calcul des taux applicables aux fins du paragraphe (3) de l'article 17 et de l'article 35;»

*2. Nouveau paragraphe 176 (1) des Règlements*

**[Texte]**

This subsection is not meaningless, as might first appear. Many of the regions are made up of, and described by reference to, administrative areas the boundaries of which are liable to change. The unemployment regions will continue to be based on the current boundaries of those areas.

**3. New Section 176(2)—Criteria 14 and 15**

This subsection lies well within the ambit of section 58(u)—determining the regional rates of unemployment or the averages of such rates that shall apply to a claimant. The Commission may clearly make provision for the worker who lives on or near a boundary line. But what does the phrase “highest regional rate that is reasonably applicable” mean? Such a phrase seems to mask a discretionary power about which some policy (hence guidelines) must exist. The vagueness is all the more troubling since the Commission will decide whether it is unclear that one single rate does apply. The differentiation of regions with differing rates of unemployment (and qualifying periods) is a matter that will very readily produce contention, feelings of hardship and outrage. It would be well that the applicable regulations were as precise and non-discretionary as human ingenuity can devise.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I have noted by writing in the margin particularly the comment of Counsel:

“What does the phrase “highest regional rate that is reasonably applicable” mean? Such a phrase seems to mask a discretionary power about which some policy and hence possibly guidelines must exist.”

That seemed to me to be one of the main points there.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I marked that as well. I quite agree, that is the objectionable.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Should we again correspond with the people concerned? What do you suggest, Mr. Counsel?

**Mr. Eglinton:** In the first instance, I would suggest.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes. Then we have SOR/78-814, Statutory Instruments Regulations, amendments. And we have here two letters . . . no, just one letter, from Mr. McIntosh to Mr. Eglinton. Should this be printed?

**Mr. Eglinton:** I am not sure, Mr. Chairman, that it requires printing. It explains changes in the regulations and in themselves they are wholly unobjectionable. It may be that there are objections to the act which allow such regulations as these to be made but it is a different matter.

• 1225

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** It is an explanatory letter.

**Mr. Eglinton:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** We do not need to print it then.

**[Traduction]**

Ce paragraphe n'est pas sans signification comme il pourrait le sembler au premier abord. Nombre des régions sont constituées et décrites en fonction de secteurs administratifs dont les limites sont susceptibles d'être modifiées. La détermination des régions de chômage continuera d'être faite d'après les limites actuelles de ces secteurs.

**3. Nouveau paragraphe 176(2)—Critères nos 14 et 15**

Ce paragraphe cadre bien avec le paragraphe 58 u) qui détermine les taux régionaux de chômage ou les moyennes de ces taux applicables aux prestataires. La commission peut décréter des dispositions pour le travailleur qui habite dans les limites d'une région ou près des limites d'une région. Mais qu'entend-on par «le taux régional le plus élevé, raisonnablement applicable?» Cette phrase semble masquer un pouvoir discrétionnaire pour lequel il doit exister une politique (par conséquent des lignes directrices). Le caractère vague de l'énoncé est d'autant plus inquiétant que la Commission pourra déterminer si un taux simple s'applique. La différence entre les régions auxquelles on applique des taux différents de chômage (ou des périodes de référence différentes) est un sujet qui va susciter immédiatement des protestations, une impression d'injustice et de l'indignation. Il serait souhaitable que les règlements applicables soient aussi précis et non discrétionnaires que l'ingéniosité humaine peut les concevoir.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'ai inscrit quelques notes en marge des commentaires du conseiller:

Mais qu'entend-on par «le taux régional le plus élevé, raisonnablement applicable?» Cette phrase semble masquer un pouvoir discrétionnaire pour lequel il doit exister une politique (par conséquent des lignes directrices).

Cela m'a l'air d'être l'un des points essentiels.

**Le coprésident (M. Baldwin):** J'ai également noté ce paragraphe. Je suis d'accord avec vous, cela me semble très contestable.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Devrions-nous à nouveau entrer en contact avec les intéressés? Que suggérez-vous, monsieur le conseiller?

**Mr. Eglinton:** Je dirais oui, dans le premier cas.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui. Nous passons ensuite au DORS/78-814, règlement sur les textes réglementaires, modification. Nous avons deux lettres . . . non, une seule, adressée par M. McIntosh, à M. Eglinton. Devons-nous imprimer ces documents?

**Mr. Eglinton:** je ne suis pas sûr, monsieur le président, qu'il vaille la peine de les imprimer. Ce document explique les modifications apportées aux règlements qui sont en eux-mêmes incontestables. Il peut y avoir des objections à l'égard de la loi en vertu de laquelle ces règlements ont été établis, mais c'est une autre histoire.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il s'agit d'une lettre explicative.

**Mr. Eglinton:** Oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous n'avons donc pas besoin de l'imprimer.

## [Text]

Next we have got SOR/78-821—General Excise and Sales Tax Regulations, amendment. And here we have a letter from Mr. Eglington to Mr. Connell, December 7, 1978 and a letter from Mr. Connell in reply of December 20, 1978. I have not marked anything special here. Should they be printed, do you think?

**Mr. Eglington:** I do not think so, Mr. Chairman. This was a question about the meaning of phrases in Section 7(4). But just on the surface of it, it was meaningless. It says:

Where a person who files a return... fails to file the return...

So where a person who files a return fails to file the return. The explanation was given in Mr. Connell's letter and I think perhaps what should be done is point out that they really should put in the regulation what it does mean.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** But there is not any particular action we need to take about it.

The next one, I think, falls in the same category. It is SOR/78-843—Small Vessel Regulations, amendment. Counsel observes that one wonders about the sense in this day and age of a fee of 25 cents. The cost of processing a collection must be much more than 25 cents. I should think there is nothing in particular we can do about that. If they want to be as foolish as this . . . , well, it is not very important. Are there any other comments?

**Mrs. Holt:** It gives people jobs, going after 25 cents. You can find out how much it is worth.

**Senator Godfrey:** We might just let them know our comments. It is not really . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, I suppose we could do that.

**Mr. Eglington:** Draw it to their attention.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Then we have SOR/78-861—Lamb and Mutton Carcasses Grading Regulations. Here, I think, if anything it has not been one of our successes, is it not?

**Mr. Eglington:** This is also the question of disposing of forfeited articles which came up last week under the needs Regulations and the . . . Oh, I am sorry, I cannot remember now but there is another Department of Agriculture regulation and that matter dealing with Section 19 should be taken up with the Department . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh, yes.

**Mr. Eglington:** . . . to make sure that they do in this what they agreed to do under the Seeds Regulations.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I was too hasty. Then the next one is SOR/78-867—Atlantic Coast Marine Plant Regulations, amendment. Do we need to print the comment on that last one, Mr. Eglington, or is it sufficient just to print what you have just said?

## [Translation]

Nous passons maintenant au DORS/78-821, règlement général sur les taxes de vente et d'accise, modification. Nous avons une lettre adressée par M. Eglington à M. Connell, datée du 7 décembre 1978 ainsi que la réponse de M. Connell datée du 20 décembre 1978. Je n'ai rien marqué de spécial. Pensez-vous qu'il faille les imprimer?

**M. Eglington:** Je ne pense pas que cela en vaille la peine, monsieur le président. Il s'agit d'une question portant sur le sens d'une expression contenue dans l'article 7(4). Apparemment, c'est une question insignifiante. Voici:

«Lorsqu'une personne qui remplit une déclaration . . . omet de produire ou néglige de payer . . .

Donc lorsqu'une personne qui remplit une déclaration omet de produire . . . l'explication se trouve dans la lettre de M. Connell et nous pourrions peut-être souligner que cette définition devrait figurer dans le règlement.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Mais nous n'avons pas besoin de prendre de mesures particulières à cet égard.

Le règlement suivant appartient, je crois, à la même catégorie. Il s'agit du DORS/78-643, Règlement sur les petits bâtiments, modification. Le conseiller fait remarquer que l'on se demande à quoi bon se soucier de nos jours d'un droit de 25 cents. Les frais de perception doivent être bien plus que cela. Je crois que nous ne pouvons rien faire de particulier. S'ils veulent rester à ce point stupides, de toute façon ce n'est pas très important. Y a-t-il d'autres commentaires?

**Mme Holt:** Chercher à obtenir 25 cents, voilà qui donne du travail à pas mal de gens. Vous pouvez donc estimer que cela en vaut la peine.

**Le sénateur Godfrey:** Nous pourrions simplement leur indiquer une remarque. Il ne s'agit pas vraiment . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, je suppose que nous pourrions le faire.

**M. Eglington:** Nous pourrions attirer leur attention là-dessus.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous passons ensuite au DORS/78-861, Règlement sur le classement des carcasses (agneaux et moutons). Je crois que ce règlement n'a pas été l'une de nos réussites?

**M. Eglington:** Il s'agit du sort des articles confisqués et cette question a déjà été soulevée la semaine dernière lorsque nous avons étudié le règlement sur les semences et le . . . , je m'excuse, je ne m'en rappelle plus, mais il s'agissait d'un autre règlement du ministère de l'Agriculture. Je crois que cette question portant sur l'article 19 devrait être soumise au Ministère . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Absolument.

**M. Eglington:** Afin qu'il mette à exécution les recommandations qu'ils ont approuvées au sujet du règlement sur les semences.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je suis allé trop vite. Nous étudions maintenant le DORS/78-867, Règlement sur les plantes aquatiques de la côte Atlantique, modification. Est-il nécessaire d'imprimer les commentaires sur ce dernier

## [Texte]

**Mr. Eglington:** What I said may be a bit garbled but I am not sure that ...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It is a short comment. Let us print it, anyway.

SOR/78-861

LAMB AND MUTTON CARCASSES GRADING REGULATIONS

Canada Agricultural Products Standards Act

P.C. 1978-3453

January 2, 1979

These new Regulations do not contain provisions like those to which the Committee objected in the old Regulations.

They do, however, contain in section 19 a provision which the Committee has queried in several other regulations of the Department of Agriculture. The Department is looking into its position as to the regulations which may be made under a power to make regulations "with respect to disposition of articles forfeited . . .". Consequently, a consideration of section 19 can be held until the Department's reply to the general issue has been received.

The Committee has also queried, in SOR/78-313, Hog Carcass Grading Regulations, and SOR/78-563, Beef Carcass Grading Regulations, a possible difference in meaning between the two official versions of sections identical to section 4 of these Regulations.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The next one is SOR/78-867—Atlantic Coast Marine Plant Regulations, amendment. There is a short comment here, which I think might perhaps be printed and the matter might be drawn to the attention of the authorities concerned. It is not apparently a hanging matter and ...

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I think it is important, Mr. Chairman, because if they want to give the right to prohibit it would not have been necessary to add those additional words: . . . "for such period or periods as is specified." If they wanted to prohibit, they would simply say, "The Governor in Council," and make regulations prohibiting. But they say: . . . "prohibiting for such period or periods . . .," which is an obvious intent that it would be a temporary prohibition for a period of time. In making the regulations, the regulatory agency has simply jumped over that and said, "We are going to prohibit it completely."

**Mrs. Holt:** It certainly is a hanging offence if these are supposedly literate people, too. I cannot believe this kind of writing goes on from the highest level of the country.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, let us print it and draw it to the attention in strong terms.

## [Traduction]

règlement, monsieur Eglington, ou suffit-il d'imprimer ce que vous avez dit?

**M. Eglington:** Ce que j'ai dit est peut-être un peu confus, mais je ne suis pas sûr que ...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est un commentaire bref. Je propose de l'imprimer de toute façon.

DORS/78-861

RÈGLEMENT SUR LE CLASSEMENT DES CARCASSES (AGNEAU ET MOUTON)

Loi sur les normes des produits agricoles du Canada

C.P. 1978-3453

Le 2 janvier 1979

Ce nouveau règlement ne comporte pas de dispositions similaires à celles à l'égard desquelles le Comité avait formulé des objections dans l'ancien règlement.

Il contient toutefois à l'article 19 une disposition que le Comité avait mise en question dans plusieurs autres règlements du ministère de l'Agriculture. Le ministère est en train d'examiner sa position en ce qui concerne les règles qui peuvent être édictée en vertu d'un droit d'établir des règlements relatifs au «sort des articles confisqués . . .». En conséquence, on peut attendre d'avoir reçu la réponse du ministère relative à la question générale avant de procéder à l'examen de l'article 19.

Le Comité a également mis en question, dans le DORS/78-313, Règlement sur le classement des carcasses (porc) et dans le DORS/78-563, Règlement sur le classement des carcasses (bœuf) une différence éventuelle de significatoin entre les deux versions officielles des articles indentiques à l'article 4 de ces règlements.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous passons ensuite au DORS/78-867, Règlement sur les plantes aquatiques de la côte Atlantique, modification. Nous avons affaire à un bref commentaire qui pourrait être imprimé, et nous pourrions porter cette question à l'attention des autorités concernées. Il semble qu'il ne s'agit pas d'une question en suspens et ...

**Le coprésident (M. Baldwin):** Cette question est importante, monsieur le président, car s'ils veulent être autorisés à établir des interdictions, il n'est pas nécessaire d'ajouter les mots suivants: «pour la ou les périodes que spécifie un des règlements.» S'ils veulent simplement être autorisés à interdire, ils peuvent simplement dire: «Le gouverneur en conseil,» et établir un règlement d'interdiction. Mais ils disent: «interdisant, . . . pour la ou les périodes . . .», ce qui manifeste leur intention d'imposer une interdiction provisoire. En rédigeant ce règlement, l'organisme de réglementation n'a pas tenu compte de cela et a dit: «Nous allons interdire complètement.»

**Mme Holt:** C'est en fait une offense, dans la mesure où ils sont censés être instruits. Je ne peux pas croire que ce style dénoncé émane des instances supérieures du pays.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Imprimons donc ce document et portons-le fermement à l'attention des autorités concernées.

[Text]

SOR/78-867

ATLANTIC COAST MARINE PLANT REGULATIONS,  
amendment

Fisheries Act

P.C. 1978-3462

January 10, 1979

*Criterion 1(a)**New Section 6(a) of the Regulations*

Section 34.2 of the Fisheries Act empowers the Minister to set conditions of the types set out in the Act in licences issued for the harvesting of marine plants. Section 34.3(b) of the Act empowers the Governor in Council to make regulations

*"prohibiting, notwithstanding the conditions of any licence, the harvesting of marine plants or of any class of marine plants in any area or areas of the coastal waters of Canada for such period or periods as are specified in any such regulations"*

Section 6(a) fails to specify any period or periods and makes the ban perpetual. Section 6(b) does provide for periods during which the prohibition will be in effect.

• 1230

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now SI/78-172, Fresh Strawberry Remission Order, with a letter from Mr. Joyce of December 12 to Mr. Eglington. Do we need to print this?

**Mr. Eglington:** I do not think so. The reason I asked for an explanation is because Senator Lafond has raised questions about strawberries on several occasions before.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** But we have the explanation.

**Mr. Eglington:** I am simply heading his inquiry off. He is not here today.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Then the next thing we have is one we have already dealt with under another heading, and then we get the Wildlife Area Regulations, SOR/77-866, as amended by SOR/78-408. Here we have a fairly long comment form counsel which I think should be printed. It seemed to me a very serious matter indeed.

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, the comment has already been printed.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh, has it? I am sorry.

**Mr. Eglington:** What has not been printed is the correspondence after the comment.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Where is that? Tucked away at the end here? That is it. Oh, yes, I have it marked in red ink all over the place, noting, other things, the dreadful English of "with regards to". This is a letter from Mr. Boyd to Mr. Eglington of December 4, 1978, which I think certainly should be printed.

[Translation]

DORS/78-867

RÈGLEMENT SUR LES PLANTES AQUATIQUES DE LA CÔTE ATLANTIQUE—Modification

Loi sur les pêches

C.P. 1978-3462

Le 10 janvier 1979

*Critère 1a)**Nouvel article 6a) du Règlement*

L'article 34.2 de la Loi sur les pêches habilite le ministre à fixer, conformément à la loi, les conditions des permis délivrés pour la récolte de certaines plantes aquatiques. Le paragraphe 34.3b) de la loi autorise le gouverneur en conseil à établir des règlements

*«interdisant, nonobstant les conditions de n'importe quel permis, la récolte de plantes aquatiques, dans une ou des zones des eaux côtières du Canada, pour la ou les périodes que spécifie un de ces règlements»*

Le paragraphe 6a) ne spécifie toutefois pas cette ou ces périodes et, partant, rend cette interdiction perpétuelle. Par contre, le paragraphe 6b) mentionne les périodes durant lesquelles l'interdiction a cours.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous passons maintenant au TR/78-172, Décret de remise de droits de douanes (fraises fraîches). Nous avons une lettre adressée par M. Joyce à M. Eglington datée du 12 décembre. Faut-il l'imprimer?

**M. Eglington:** Je ne pense pas. J'ai demandé une explication parce que le sénateur Lafond a posé à plusieurs reprises des questions sur les fraises.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Mais nous avons cette explication.

**M. Eglington:** Je voulais simplement faire suite à sa requête. Il est absent aujourd'hui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous avons déjà étudié le règlement suivant sous un autre titre, et nous passons donc au règlement sur les réserves de la faune et modifications, DORS/77-866 tel que modifié par le DORS/78-408. Nous avons un commentaire relativement long du conseiller qui devrait être imprimé. La question me semble assez sérieuse.

**M. Eglington:** Monsieur le président, ce commentaire a déjà été imprimé.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Vraiment? Je m'excuse.

**M. Eglington:** Ce qui n'a pas été imprimé, ce sont les lettres qui suivent ce commentaire.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Où cela? Tout au bout je pense? Ah oui, voilà. Effectivement, j'ai fait un peu partout des marques à l'encre rouge, et j'ai remarqué entre autres, la médiocrité de certaines expressions anglaises. Il s'agit d'une lettre adressée par M. Boyd à M. Eglington, datée du 4 décembre 1978. Je pense qu'il serait bon de l'imprimer.

## [Texte]

A. G. Loughrey, Esq.,  
Director-General,  
Canadian Wildlife Directorate,  
Place Vincent Massey,  
St. Joseph Blvd.,  
Hull, Quebec.

June 29, 1978

Re: SOR/77-866, Wildlife Area Regulations, as amended by SOR/78-408 and SOR/78-466

Dear Mr. Loughrey:

The above Regulations were considered by the Committee this morning when grave concern was expressed as to several of their provisions.

Section 7 of the Regulations makes the cancellation, amendment or suspension of a Wildlife Area activity permit dependant upon the Minister's opinion as to a certain state of affairs. The Committee objects to such a provision the exercise of the power conferred by which is virtually unchallengeable. It is the Committee's view that the Minister ought not to have this power merely upon his opinion, and that the Regulations should provide some objective criteria governing the exercise of this power. Since Section 7 does contain a general direction as to the purpose of the power to cancel, suspend or amend, the very least the Committee would expect is the replacement of the words "where, in his opinion", by the words "where he has reasonable cause to believe".

The Committee would also like to be informed when the power of cancellation, as opposed to that of suspension, will be used.

The enabling Act itself does not provide for any system of permits and the Committee wishes to know under which paragraph of Section 13 of the Act, Section 4 of the Regulations has been made and how the permit system is grounded in that paragraph.

Section 9 of the Regulations confers on a wildlife area officer the powers of a police constable. The Committee wishes to know precisely what those powers are as the Committee fears that the nature and extent of a police constable's powers are unclear and ill-determined. The Committee is also unhappy about the conferring on wildlife area officers of powers by the incorporation of powers by reference to another office. Parliament itself could very easily have included the content of Section 9 of the Regulations in Section 12 of the Act and the Committee presumes that Parliament wanted something more particular to appear in the Regulations, especially when Section 13(g) of the Act says that the Governor in Council may make regulations "specifying the powers and duties of any person appointed to be an officer pursuant to Section 12".

Section 10 of the Regulations does specify particular powers of officers but powers such as appear to the Committee to infringe no less than (8) of its criteria for scrutiny of statutory instruments. (Copy attached.) The powers conferred by Section 10 seem to the Committee to be so sweeping as to be beyond the intention of Parliament; powers so sweeping as to amount to an unusual and unexpected use of power, imperill-

## [Traduction]

M. A. G. Loughrey,  
Directeur général,  
Service canadien de la Faune,  
Place Vincent Massey,  
Boul. St-Joseph,  
Hull (Québec).

Le 29 juin 1978

Objet: DORS/77-866, Règlement sur les réserves de la faune, modifié par les DORS/78-408 et /78-466

Monsieur,

Le règlement susmentionné a fait l'objet d'une étude par le comité ce matin et de vives inquiétudes ont été exprimées, à l'égard de plusieurs dispositions.

Aux termes de l'article 7 du Règlement, le ministre peut annuler, modifier ou suspendre un permis lorsqu'il l'estime nécessaire. Le Comité s'oppose à une disposition selon laquelle l'exercice du pouvoir qu'elle confère est virtuellement irrécusable. Le Comité estime que le ministre ne devrait pas fonder sa décision sur sa simple opinion, et que le règlement devrait contenir des critères précis régissant l'exercice de ce pouvoir. Puisque l'article 7 donne une certaine orientation générale quant à l'objet visé par le pouvoir de suspendre ou de modifier, le Comité s'attendrait à tout le moins qu'on remplace les mots «à son avis» par les mots «a des motifs raisonnables de croire».

Par ailleurs, le comité aimerait savoir quant on aura recours au pouvoir d'annulation par opposition au pouvoir de suspension.

La loi habilitante elle-même ne prévoit aucun système de permis et le Comité désire savoir aux termes de quel paragraphe de l'article 13 de la loi l'article 4 du règlement a été rédigé et comment se fonde le système de permis dans ce paragraphe.

L'article 9 du règlement confère à un fonctionnaire de réserve de la faune les pouvoirs d'un agent de police. Le Comité désire savoir quels sont précisément ces pouvoirs car il craint que la nature et la portée des pouvoirs d'un agent de police soient peu explicites et mal définis. En outre, le Comité est mécontent de ce que l'on confère des pouvoirs en se référant à ceux qui concernent une autre fonction. Le Parlement aurait pu facilement ajouter l'article 9 du règlement à l'article 12 de la Loi. Selon le Comité, il y a tout lieu de croire que le Parlement voulait plus de précisions dans le règlement d'autant plus que le paragraphe 13g) de la Loi stipule que le gouverneur en conseil peut établir des règlements «précisant les pouvoirs et fonctions de toute personne nommée à un poste de fonctionnaire ou d'agent en application de l'article 12».

L'article 10 du Règlement précise en effet des pouvoirs particuliers de fonctionnaire, des pouvoirs qui toutefois, de l'avis du Comité, semblent enfreindre au moins 8 de ses critères relatifs à l'examen des textes réglementaires. (Copie jointe.) Selon le Comité, les pouvoirs conférés aux termes de l'article 10 sont tellement vastes qu'ils dépassent l'intention première du parlement; il s'agit de pouvoirs tellement étendus

## [Text]

ing the rights and liberties of the subject, which are made to depend on the will of the wildlife officer; powers so sweeping they place the wildlife area officer beyond the restraints traditionally placed by the law on public officers, so making him done the law and infringing the rule of law; powers so sweeping as to be fit only to be granted by Parliament after the most severe and searching enquiry; powers so sweeping that they may infringe the Canadian Bill of Rights; powers so sweeping as to cry out for explanation.

The closest parallel to the powers conferred by Section 10 appeared to the Committee to be the writ of assistance enjoyed by some officers of the Royal Canadian Mounted Police and of Her Majesty's Customs. Moreover, the power to seize property struck the Committee as possibly being in conflict with Section 1(a) of the Canadian Bill of Rights and certainly to be ultra vires as there is no power in the Act to seize, property and none to regulate the disposal of seized property as to which matter the Regulations are understandably silent.

The Committee took into consideration Section 35 of the Fisheries Act and the limitations placed on its exercise by Departmental instruction as explained to the Committee by Mr. Levelton of your Department on 19th May, 1977. In the Committee's view, if the Canadian Wildlife Service desires the powers purportedly granted by Section 10 of the Regulations Parliament should be asked to grant them.

I might say in passing that the Committee had the advantage of noticing the 61st Report of the Standing Committee on Regulations and Ordinance of the Senate of the Commonwealth of Australia on the National Parks and Wildlife Regulations—1977.

Yours sincerely,

G. C. Eglinton.

Excerpt from the Sixty-First Report of the Standing Committee on Regulations and Ordinances of the Senate of the Commonwealth of Australia (Dated 2 June 1978)

#### NATIONAL PARKS AND WILDLIFE REGULATIONS

4. These regulations, contained in Statutory Rules 1977 No. 217, contain two provisions which appear to the Committee to confer an excessive power upon officials. Regulation 8 allows the director to prohibit access to a park or reserve by particular persons or classes of persons where he is of the opinion that it is necessary to do so. The Committee considers that the Director ought not to have this power merely upon his opinion, and that the regulations should provide some objective criteria governing the exercise of the power. Regulation 12 empowers the Director to take any measures he considers necessary for the control of animals and plants that are not wildlife. This power presumably would allow him to summarily destroy animals or take other drastic measures. The Committee considers that there ought to be some limitation upon this power.

## [Translation]

qu'en fin de compte l'autorité exceptionnelle et inusitée qu'ils accordent met en danger les droits et les libertés de l'individu qui sont ainsi assujettis à la volonté du fonctionnaire de la réserve de la faune. Ces pouvoirs sont tellement étendus que ce fonctionnaire n'est plus sujet aux restrictions que la loi a traditionnellement imposées aux fonctionnaires publics, ce qui le soustrait à la loi et transgresse la règle de la légalité; ils sont tellement étendus que le Parlement ne devrait les accorder qu'après avoir mené une enquête des plus sévères et exhaustives. De tels pouvoirs sont tellement contraires à la Déclaration canadienne des droits qu'ils nécessitent des explications.

Les pouvoirs qui se rapprochent le plus de ceux accordés aux fonctionnaires de réserve de la faune par l'article 10 sont, selon le Comité, ceux que possèdent les agents de la Gendarmerie royale du Canada et de la douane en ce qui concerne les mandats de mainforte. En outre, de l'avis du Comité, le droit de saisir des biens pourrait entrer en conflit avec l'alinéa 1a) de la Déclaration canadienne des droits, puisque la Loi ne prévoit aucun pouvoir en matière de saisies et de réglementation de la disposition des biens saisis, question dont le Règlement ne fait aucune mention, ce qui n'est guère étonnant.

Le Comité a étudié l'article 35 de la Loi des pêcheries ainsi que les limites imposées à son application en vertu d'une directive ministérielle comme l'a expliqué au Comité M. Levelton le 19 mai 1977. De l'avis du Comité, si le service canadien de la faune désire se prévaloir des pouvoirs qui lui seraient présumément conférés aux termes de l'article 10 du règlement, il est tenu d'en faire la demande au Parlement.

Permettez-moi de mentionner en passant que le Comité a eu l'avantage de prendre connaissance du 61<sup>e</sup> rapport du Standing Committee on Regulations and Ordinances du sénat du Commonwealth d'Australie sur le règlement de 1977 concernant les parcs nationaux et la faune.

Veuillez agréer, monsieur le Directeur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglinton.

Extrait du soixante-et-unième rapport du Comité permanent des règlements et ordonnances du Sénat du Commonwealth de l'Australie (2 juin 1978)

#### RÈGLEMENTS CONCERNANT LES PARCS NATIONAUX ET LA FAUNE

4. Ce règlement qui figurait dans les Règles statutaires de 1977, n° 217, contient deux dispositions qui d'après le Comité, confère un pouvoir excessif aux fonctionnaires. D'après le règlement n° 8, le Directeur peut interdire à un particulier ou à un groupe de personnes l'accès à un parc ou à une réserve lorsqu'il l'estime nécessaire. Le Comité considère que le Directeur ne devrait pas disposer du droit d'exercer ce pouvoir sur sa simple opinion et que les règlements devraient prévoir certains critères régissant l'exercice de ce pouvoir. Le règlement n° 12 permet au Directeur de prendre toutes les mesures qu'il considère nécessaires pour le contrôle des animaux et des plantes qui ne sont pas considérés comme de la faune. Il semble que ce pouvoir pourrait l'amener à détruire sommairement les animaux ou à prendre d'autres mesures draconiennes. Le Comité considère que ce pouvoir devrait être limité.

## [Texte]

5. The Minister for Environment, Housing and Community Development has acceded to the Committee's views, and has given an undertaking that regulation 8 will be amended so as to substitute the words "he has reasonable cause to believe" for "he is of the opinion" wherever the latter words occur in the regulation, and that regulation 12 will be amended so as to make it clear that it does not apply to domestic animals.

Excerpt from the First Report (June 1978) of the Standing Committee on Statutory Instruments of the Legislative Assembly of Ontario, Second Session, 31st Parliament

*The Welfare Units Act* illustrates a point that concerns the Committee and warrants comment. Section 7(a) of this Act authorizes the Lieutenant Governor in Council to make regulations prescribing the powers and duties of the public welfare administrators appointed under the Act.

We take the position that in this Act and in similar circumstances in other Acts "powers" should be set out in the Act and not left to be prescribed in the regulations. Duties are quite another matter and in our opinion can properly be left to be spelled out or added to in the regulations.

Moreover, in our opinion the powers of a public official are of sufficient importance that they should be passed upon by the Legislature itself. To ensure this result, the powers of subordinate bodies, officials, etc. should be specified in the Act, and we so recommend.

Among the many Acts that may be criticized in this respect are *The Operating Engineers Act*, s. 33(d), *The Ontario Food Terminal Act*, s. 13(b), *The Regulations Act*, s. 10(1)(a), *The Edible Oil Products Act*, s. 7(g).

K1A 0E7  
25 July 1978

Mr. G. C. Eglington  
Standing Joint Committee of the  
Senate and of the House of Commons  
on Regulations and Other Statutory  
Instruments  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Re: SOR/77-866, Wildlife Area Regulations, as  
amended by SOR/78-408 and SOR/78-466

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your comments on the Canada Wildlife Area Regulations.

As you can appreciate, the drafting of regulations is the responsibility of the Legal Advisors attached to our Depart-

## [Traduction]

5. Le ministre de l'Environnement, du Logement et du Développement communautaire s'est rangé aux opinions du Comité et a promis que le règlement n° 8 serait modifié de façon à remplacer l'expression «il estime» par «il croit raisonnablement» toutes les fois où la première expression apparaît dans le règlement et que le règlement n° 12 serait modifié de façon à établir clairement qu'il ne s'applique pas aux animaux domestiques.

Extrait du premier rapport (juin 1978) du Comité permanent des textes réglementaires de l'Assemblée législative de l'Ontario, deuxième session, 31<sup>me</sup> législature.

*La Welfare Units Act* met en relief une question qui inquiète le Comité et qui nécessite des observations. Le paragraphe 7a) de cette loi autorise le lieutenant-gouverneur en conseil à établir des règlements délimitant les pouvoirs et les fonctions des administrateurs du bien-être public désignés aux termes de la Loi.

Nous estimons que dans cette Loi et dans des circonstances semblables dans d'autres lois, «les pouvoirs» doivent être définis dans le statut plutôt que d'être prescrits dans les règlements. Il n'en est pas de même pour les fonctions ou devoirs qui à notre avis, peuvent fort bien être établis dans les règlements ou y être ajoutés.

De plus, nous croyons que les pouvoirs d'un fonctionnaire sont suffisamment importants pour être adoptés par l'Assemblée législative elle-même. Pour qu'il en soit ainsi, les pouvoirs de corps subalternes, de fonctionnaires, etc., devraient être précisés dans la loi, c'est ce que nous recommandons.

Parmi les nombreuses lois qui pourraient être critiquées à cet égard, mentionnons notamment *l'Operating Engineers Act*, par. 33d), *l'Ontario Food Terminal Act*, par. 13b), la *Regulations Act*, alinéa 10(1)a), *l'Edible Oil Products Act*, par. 7g).

Canadian Wildlife Service  
Ottawa, Ontario

Service canadien de la Faune  
Ottawa (Ontario)

K1A 0E7  
Le 25 juillet 1978

Monsieur G. C. Eglington  
Comité mixte permanent des règlements et  
autres textes réglementaires  
Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Objet: DORS/77-866, Règlement sur les réserves de la faune, modifié par DORS/78-408 et DORS/78-466

Monsieur,

Je vous remercie de vos commentaires sur le Règlement sur les réserves de la faune du Canada.

Je voudrais vous rappeler que la rédaction des règlements incombe aux conseillers juridiques de notre Ministère, qui sont

## [Text]

ment and we depend on their judgment and expertise in this field. Notwithstanding the above, I will attempt to answer the concerns expressed by the Committee.

It is believed that the words "in his opinion" and the words "where he has reasonable cause to believe" have the same meaning for the purposes of Section 7, however, I will bring the Committee's suggestion to the attention of our Department's Legal Advisors. An example of a situation where the power of cancellation, as opposed to that of suspension, will be used, is as follows. If after issuing a permit for an activity it was found that circumstances had changed and the activity was interfering with the conservation of wildlife the permit would be cancelled. If on the other hand because of unforeseen circumstances it was believed that the activity could interfere with the conservation of wildlife for a limited period, the permit authorizing that activity would be suspended for that period.

Section 4 of the Regulations has been made to implement the provisions of paragraphs (c), (d), (e), (h) and (i) of Section 13 of the Act. Although it would be difficult to give specific examples in all instances, the following is intended to generally indicate how the permit system is grounded in the above paragraphs.

(c) it is possible that an agreement under this Act might contain reference to an activity that is to be authorized as part of the agreement. The issuance of a permit could authorize and control that activity.

(d) for preservation, management and control purposes, a permit (with conditions) might be issued if vegetation or bush required cutting, spraying, planting or removal, a similar permit might be issued to operate a boat, aircraft or other vehicle, to remove any soil, sand gravel or other material or to deposit materials.

(e) A permit might be issued to grow hay, harvest any natural or cultivated crops, swim, picnic, camp or carry on any other recreational activity or light or maintain a fire.

(h) A permit with restrictions might be issued to hunt or fish or to possess wildlife, or a nest or egg of wildlife.

(i) A permit might also be used to authorize maintenance, construction or operation of works.

I believe that the Governor in Council did specify the powers and duties of a wildlife area officer when he conferred to them the powers of a police constable in order to carry out the purposes of the administration of the Canada Wildlife Act and Regulations. Similar powers have existed under the Migratory Birds Convention Act since 1917 without adverse affect.

Your comments on Section 10 of the Regulations will be brought to the attention of our Departmental Legal Advisors for their examination as to the infringement by that section on

## [Translation]

spécialistes de ce domaine. Je voudrais néanmoins essayer de répondre aux questions du Comité.

Nous estimons que les termes «selon lui» et «s'il a des motifs raisonnables de croire» ont le même sens pour ce qui est de l'article 7, mais je soumettrai toutefois la proposition du Comité à l'attention de nos conseillers juridiques. Voici des exemples du pouvoir d'annuler ou de suspendre un permis. Il est annulé après avoir été délivré pour une activité si les circonstances changent au point de nuire à la préservation de la faune. Si par ailleurs des circonstances imprévues font que l'activité pourrait nuire à la préservation de la faune pendant un certain temps, il est suspendu pendant cette période.

L'article 4 du règlement a pour objet de faire appliquer les dispositions des alinéas c), d), e), h), et i) de l'article 13 de la loi. Il serait difficile de citer des exemples précis pour chacun des cas, c'est pourquoi j'indiquerai en général dans ce qui suit comment le système de permis s'appuie sur ces alinéas.

13c) Il est possible qu'un accord conclu en vertu de la présente loi puisse renvoyer à une activité qui doit être autorisée selon les termes de l'accord. Le permis délivré pourrait autoriser et contrôler cette activité.

d) Afin d'assurer la préservation, la surveillance et l'administration de la faune, un permis stipulant certaines conditions, peut être délivré s'il est nécessaire de couper, arroser, planter ou enlever de la végétation ou des buissons et un même permis peut être délivré pour utiliser un bateau, un avion ou un autre véhicule, pour enlever de la terre, du sable, des graviers ou d'autres matériaux, ou pour en déposer.

e) Un permis peut être délivré pour cultiver du foin, pour moissonner des plantes sauvages ou cultivées, pour pouvoir nager, faire des pique-niques, camper ou se livrer à toute autre activité de loisir, ou allumer ou entretenir un feu.

h) Un permis prévoyant certaines restrictions peut être délivré pour chasser ou pêcher ou posséder des animaux sauvages, un nid ou des œufs de ces derniers.

i) Un permis peut aussi être utilisé pour autoriser l'entretien, la construction ou l'exploitation de certaines usines.

Je crois savoir que le gouverneur en conseil a précisé les pouvoirs et responsabilités des fonctionnaires de réserve de la faune lorsqu'il leur a conféré les pouvoirs d'agent de police, pour veiller à l'application de la Loi et des Règlements sur les réserves de la faune du Canada. Des pouvoirs semblables existent depuis 1917 sans aucune conséquence adverse, en vertu de la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs.

Nous soumettrons vos commentaires sur l'article 10 du règlement à l'attention de nos conseillers juridiques, qui détermi-

## [Texte]

the Statutory Instruments Act and the Canadian Bill of Rights.

Yours sincerely,

H. Boyd  
Director  
Migratory Birds Branch

November 9, 1978

H. Boyd, Esq.,  
Director,  
Migratory Birds Branch,  
Canadian Wildlife Service,  
Department of Fisheries and  
the Environment,  
OTTAWA, Ontario K1A 0E7

Re: SOR/77-866, as amended by SOR/78-408 and  
SOR/78-466, Wildlife Area Regulations

Dear Mr. Boyd:

Thank you for your letter of 25th July last which I took, perhaps mistakenly, to be in the nature of an interim and partial reply pending receipt of advice from your Legal Advisors as to sections 7 and 10 of the Regulations. Perhaps they have already expressed their opinions. But, if I was mistaken as to your intent, please let me know and I shall place your letter before the Committee without any delay.

If "in his opinion" and "where he has reasonable cause to believe" are considered by the Department to mean the same thing in the context of section 7, I hope there will be no difficulty in accommodating the sensitivity of the Committee in these matters by substituting the latter phrase for the former.

I am grateful for your explanation of the permit system, which explanation has caused me a great deal of mental anguish. Obviously a permit system is a sensible manner of administration. But the general issue is raised as to whether a permit system can be created when Parliament has not provided for it, as it has from time to time in other statutes. I am still struggling with this issue, which the Committee will obviously have to consider with care.

On section 10 the Committee's misgivings were so great that I hope that your Legal Advisers do not confine their reply to the issue of compatibility with the Canadian Bill of Rights.

I am also grateful for your having drawn my attention to section 5 of the Migratory Birds Convention Act.

## [Traduction]

mineront s'il enfreint la Loi sur les textes réglementaires et la Déclaration canadienne des droits.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le directeur  
Direction des oiseaux migrateurs  
H. Boyd

Le 9 novembre 1978

H. Boyd  
Directeur  
Direction des oiseaux migrateurs  
Service canadien de la Faune  
Ministère des Pêches et de l'Environnement  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0E7

Objet: DORS/77-866, modifié par les DORS/78-408 et  
DORS/78-466, Règlement sur les réserves de la faune

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 25 juillet dernier. J'ai peut-être fait erreur en considérant cette lettre comme une réponse provisoire et partielle que vous auriez fournie en attendant les recommandations de vos conseillers juridiques en ce qui concerne les articles 7 et 10 du Règlement. Ces conseillers juridiques vous ont peut-être fait connaître leurs recommandations. Toutefois si je me suis trompé en ce qui concerne votre intention, veuillez me le laisser savoir et je soumettrai votre lettre au Comité sans tarder.

Si le ministère considère que les expressions «selon lui» et «s'il a des motifs raisonnables de croire» ont la même signification dans le contexte de l'article 7, j'espère qu'il sera possible de dissiper sans difficultés les doutes du Comité en ce qui concerne cette question en remplaçant la première expression par la seconde.

Je vous sais gré de votre explication du système de permis, explication qui m'a causé beaucoup d'ennuis. De toute évidence un système de permis est une méthode de gestion rationnelle. La question soulevée est cependant la suivante: est-il possible de mettre au point un système de permis lorsque le Parlement n'a pas prévu de dispositions dans ce sens, comme il l'a fait de temps à autre dans d'autres textes législatifs. J'étudie encore cette question que le Comité devra de toute évidence examiner attentivement.

En ce qui concerne l'article 10, les doutes du Comité étaient tels que j'espérais que vos conseillers juridiques ne se limitent pas, dans leur réponse, à déterminer si cet article s'accorde avec la Déclaration canadienne des droits.

Je vous remercie également d'avoir attiré mon attention sur l'article 5 de la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs.

## [Text]

I think it will be helpful to the Committee to know if any agreements have been made the terms of which are implemented by the Regulations under section 13(c) of the Act.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

4 December 1978

Mr. G. C. Eglington  
Standing Joint Committee of the  
Senate and of the House of Commons  
on Regulations & other Statutory  
Instruments  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Re: SOR/77-866, as Amended by SOR/78-408 and SOR/78-  
466, Wildlife Area Regulations

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your further comments on the Canada Wildlife Area Regulations. I have discussed sections 7 and 10 with our Departmental Legal Advisor and am now in a position to respond to your comments.

The expression "in his opinion" is used commonly throughout Federal regulations and I am unsure as to what causes the sensitivity of the Committee to its continued use. Without listing all pertinent sections, I would like to draw your attention to section 17 of the Fish Inspection Regulations, section 27 of the Oil Pollution Prevention Regulations and section 31 of the Quebec Fishery Regulations made under the Fisheries Act.

With regards to the issuance of permits, I believe that Parliament has created the authority for the Governor-in-Council to make regulations which authorize the Minister to issue permits as an integral part of the management of the lands under his jurisdiction.

Insofar as section 10 is concerned, I believe that Parliament has given the authority to the Governor-in-Council, by means of paragraph 13(g) of the Canada Wildlife Act, to specify the powers elaborated in section 10 of the regulations. Those powers were deemed necessary to prevent desecration of what becomes public domain and to protect the increasingly important wildlife habitat for the benefit of the public. Most of the powers conferred by section 10 are common to provincial wildlife regulations and seizures of exhibits are a necessary element of legal proceedings.

Normally, a search warrant would be obtained prior to searching a premise, however, a wildlife area officer may be required to act without delay if he has reason to believe that the article may be disposed of, or transported forthwith. A

## [Translation]

À mon avis, il serait utile que le Comité sache si des accords ont été conclus dont les conditions sont mises en application par l'intermédiaire des règlements établis conformément à l'alinéa 13c) de la Loi.

Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le 4 décembre 1978

M. G. C. Eglington  
Comité mixte permanent du Sénat  
et de la Chambre des communes  
des règlements et autres textes réglementaires  
Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Objet: DORS/77-866, modifié par le DORS/78-408 et le  
DORS/78-406, Règlement sur les réserves de la  
faune

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre faisant état de vos observations sur le Règlement sur les réserves de la faune. J'ai étudié la question des articles 7 et 10 avec le conseiller juridique de notre ministère et je suis maintenant en mesure de vous fournir une réponse.

L'expression «selon lui» est utilisée couramment dans les règlements du gouvernement fédéral et je ne sais pas trop pourquoi le Comité met en doute l'utilisation de cette expression. Sans énumérer tous les articles pertinents, j'aimerais attirer votre attention sur l'article 17 du Règlement sur l'inspection du poisson, sur l'article 27 du Règlement sur la prévention de la pollution par les hydrocarbures et sur l'article 31 du Règlement de pêche du Québec adopté dans le cadre de la Loi sur les pêcheries.

En ce qui concerne la délivrance de permis, je pense que le Parlement a autorisé le gouverneur en conseil à établir des règlements autorisant le ministère à délivrer des permis dans le cadre de la gestion des terres relevant de ses attributions.

En ce qui concerne l'article 10, je pense que le Parlement a, selon l'alinéa 13g) de la Loi sur la faune du Canada, autorisé le gouverneur en conseil à préciser les pouvoirs énumérés à l'article 10 du Règlement. Ces pouvoirs ont été jugés nécessaires afin de prévenir la profanation de domaines publics et de protéger pour le bénéfice du public, l'habitat de la faune qui devient de plus en plus important. La plupart des pouvoirs conférés par l'article 10 se retrouvent dans les règlements provinciaux sur la faune; en outre la saisie d'objets constitue un instrument nécessaire sur le plan juridique.

Il faut normalement obtenir un mandat de perquisition avant de fouiller un établissement. Un fonctionnaire de la faune peut cependant être tenu d'agir sans tarder s'il a des raisons de croire que l'article sera cédé ou transporté. L'article

**[Texte]**

similar power has existed under section 11 of the Migratory Birds Convention Act since 1917 without incident.

As our legal advisors are not the same as the advisors to the Governor-in-Council, it may be possible to obtain further clarification from that branch concerning statutory authority for the provisions which we find necessary, and which are now under scrutiny by the Standing Joint Committee.

There have been no agreements made, the terms of which are implemented by the Regulations under section 13(c) of the Act.

Yours sincerely,

H. Boyd  
Director  
Migratory Birds Branch  
Canadian Wildlife Service  
Ottawa, Ontario  
K1A 0E7

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It is an indication, I think, that poor Mr. Boyd, who, I understand, is a scientific gentleman, an ornithologist or something of this sort . . .

**Mr. Eglington:** Mr. Boyd is a very, very distinguished ornithologist.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, I call him poor Mr. Boyd because I think in here he got on to something which I think his expertise had not prepared him for.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** He has gone from ornithology into law in his letter of December 4, 1978, and is telling us what the law is.

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, it should be said in Mr. Boyd's defence that he is the designated instruments officer for the Wildlife Service. Apart from Mr. Boyd, who is the expert in wildlife matters, there is a Mr. Gooch, who is the equivalent of Mr. Sponagle for the Fisheries, and like Mr. Sponagle, has been in the post for a great length of time.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is that the legal adviser he refers to?

**Mr. Eglington:** No, no, the legal adviser is one of the legal advisers, unknown, in the Department of the Environment. But Mr. Sponagle has an equivalent in Mr. Gooch, and it is really Mr. Gooch who is responsible for the regulations.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** This I think clearly has been drafted for Mr. Boyd by the legal adviser.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** He should consider changing his legal adviser.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The expression, "in his opinion", is used commonly throughout federal regulations. Don't we know it! "I am unsure as to what causes the sensitivity of the Committee to its continued use." Well, he had better read some of our proceedings, that is all. Then we get, of course, "I believe that Parliament has created the authority". Well, there is another thing: "I believe. This is my legal opinion."

**[Traduction]**

11 de la Loi sur la Convention concernant les oiseaux migrateurs contient un pouvoir analogue depuis 1917, et ce pouvoir n'a entraîné aucun problème.

Puisque nos conseillers juridiques ne sont pas les mêmes que ceux du gouverneur en conseil, il est peut-être possible d'obtenir plus de précisions du bureau de ce dernier en ce qui concerne les dispositions que nous jugeons nécessaires, et qui sont examinées actuellement par le Comité mixte permanent.

Aucun accord n'a été conclu dont l'application des conditions est prévue par les règlements établis en vertu de l'alinéa 13c) de la Loi.

Je vous prie d'agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

H. Boyd  
Directeur  
Direction des Oiseaux migrateurs  
Service canadien de la Faune  
Ministère des Pêches et de l'Environnement  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A7

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je crois comprendre que ce pauvre M. Boyd, qui est un homme de science, un ornithologue ou quelque chose du genre . . .

**Mr. Eglington:** M. Boyd est un ornithologue éminent.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Si j'ai dit pauvre M. Boyd, c'est que son expérience ne l'a peut-être préparé à ce qui lui arrive.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Dans sa lettre du 4 décembre 1978, il se pique de mêler l'ornithologie au droit et il nous explique la loi.

**Mr. Eglington:** Monsieur le président, il faut dire à la décharge de M. Boyd qu'il est l'agent attitré du Service de la faune. A part M. Boyd, qui est un expert pour ce qui est des questions touchant la faune, il y a également M. Gooch, qui est l'équivalent de M. Sponable pour les pêches. Tout comme ce dernier, cela fait bien longtemps qu'il occupe son poste.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** S'agit-il du conseiller juridique auquel il fait allusion?

**Mr. Eglington:** Non, il s'agit d'un obscur conseiller juridique du ministère de l'Environnement. Mais M. Sponagle est l'homologue de M. Gooch, et c'est vraiment ce dernier qui est responsable de l'établissement des règlements.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ce règlement a en fait été rédigé par le conseiller juridique pour M. Boyd.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il devrait penser à changer de conseiller juridique.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** L'expression «selon lui» est utilisée couramment dans les règlements du gouvernement fédéral. Comme si nous ne le savions pas! «Et je ne sais pas trop pourquoi le comité met en doute l'utilisation de cette expression». Nous ferions mieux de lire le compte rendu de nos délibérations, c'est tout. Et plus loin, «...je pense que le Parlement a autorisé...» je crois qu'il s'agit d'autre chose: c'est ce que je crois: c'est mon opinion juridique personnelle.

## [Text]

**Mr. Eglington:** On that matter of the permit system, I am not sure what to make of the validity of doing that. Many statutes provide the permits, the Canada Wildlife Act does not; but certainly the permit system is a very sensible way of making the enabling powers that have been granted operative. The other matters, I think, have not been answered satisfactorily, but that is one matter where I think the question is open. I have been reflecting about this the last couple of days. It is very difficult for me ever to get second opinions in Ottawa because everyone else is on the other side, but I would like to send that across to Sir Robert Speed and get some sort of advice from him.

That is just on the permit angle of it: The others. I am afraid the department has been drafting these sorts of regulations for a good number of years in their own way. They have taken as their template, in all these things, the Migratory Birds Act, which contains very, very sweeping powers; but they are powers, of course, that were granted a long time ago by Parliament and long before the Canadian Bill of Rights was drafted.

• 1235

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I think we should tell him that we disagree with his interpretation and this may constitute part of a report we make to the House.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think counsel should certainly write Sir Robert Speed. There is really no kind of answer to the original comment number 2 on Section 10.

I am afraid I must ask to be excused as I have a guest waiting for me whom I imprudently invited. There is not, I think, a great deal more here and I am sure that . . .

**Mr. Eglington:** The other comment I would like to make on that, perhaps just for the record, is that the Ontario Committee in the strongest terms said that regulations should not specify powers of the public officers; statutes should do it, and I think that is a very desirable principle.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Okay. So we are agreed that there would be a letter to Sir Robert Speed as an indication of our intention.

SOR/72-337—Narcotic Control Regulations. Any comments? Everything has been pretty well printed, has it not, Mr. Eglington, on this?

**Mr. Eglington:** That is a matter that has been going on for a very, very long time and I do hope that the department does move for the next session. It was one of the first files that was ever before the Committee.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** We keep on pressing for them to remove the delay.

SOR/76-24—SOR/77-490—That is where the Assistant Deputy Minister says that his officers will develop something for his Minister's consideration.

**Mr. Eglington:** I think in this case it is satisfactory that they are at last going to amend the Excise Tax Act, but it should be

## [Translation]

**M. Eglington:** Sur la question du régime des permis, je ne sais pas quelle est la validité de cet argument. Plusieurs statuts prévoient la délivrance de permis, ce que ne fait pas la Loi sur la faune du Canada. Néanmoins, ce système de permis permet d'exercer de façon efficace les pouvoirs habilitants. Les autres questions n'ont pas reçu je crois de réponses satisfaisantes, mais ce sujet reste ouvert. J'y réfléchis depuis deux jours. Il est très difficile pour moi d'obtenir une seconde opinion à Ottawa car ils sont tous de l'autre côté. Néanmoins, je voudrais saisir M. Robert Speed de cette question afin d'obtenir son avis.

Il s'agit de la question des permis. Je crains que le ministère ne rédige à son propre gré depuis des années ce genre de règlements. La Loi sur les oiseaux migrateurs englobe des pouvoirs extrêmement importants, mais ce domaine est un peu la chasse gardée du ministère. Ces pouvoirs ont évidemment été octroyés par le Parlement il y a longtemps, bien avant que la déclaration canadienne des droits n'ait été rédigée.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je crois qu'il faudrait lui dire que nous ne sommes pas d'accord avec son interprétation, ça pourrait être une partie du rapport que nous ferons à la Chambre.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le conseiller pourrait certainement écrire à Sir Robert Speed. Ce n'est pas vraiment une réponse à la remarque initiale, au numéro 2 de l'article 10.

Je dois m'excuser, car j'ai un invité qui m'attend, je l'avais imprudemment invité. Nous n'avons pas encore beaucoup à faire ici et je suis certain que . . .

**M. Eglington:** L'autre remarque que je voulais faire à ce sujet, rien que pour qu'on en prenne note, c'est que le comité de l'Ontario a dit en termes non équivoques que les règlements ne devraient pas mentionner les pouvoirs des agents publics, les lois devraient le faire. C'est là, à mon avis, un principe très souhaitable.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Très bien. Nous sommes donc d'accord pour envoyer une lettre à Sir Robert Speed et lui signaler notre intention.

DORS/72-337—Règlements sur les stupéfiants. Avez-vous des commentaires? Tout est déjà imprimé n'est-ce pas monsieur Eglington?

**M. Eglington:** Cette question a été discutée déjà pendant pas mal de temps, et j'espère que le ministère se décidera à la prochaine session. C'est un des premiers dossiers que nous ayons eu au comité.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous essayons toujours de les presser un petit peu pour rattraper les retards.

DORS/76-24, DORS/77-490, dans ces documents le sous-ministre adjoint déclare que ses agents vont élaborer un projet pour le soumettre au ministre.

**M. Eglington:** Dans ce cas-ci, c'est satisfaisant, ils vont au moins modifier la Loi sur la taxe d'accise, mais il faut les

## [Texte]

pointed out to them that they will have to put in a clause validating the regulations under which they have acted for the last couple of years.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Maybe they might also expedite the matter for the Minister's consideration.

SOR/78-755—Northumberland Strait Anchorage Regulations.

**Mr. Eglinton:** This eliminated one of the subjective tests.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** SOR/78-778—Flying Accident Compensation Regulations. This effects an amendment which we had desired and had been the subject of correspondence.

**Mr. Eglinton:** This is one of the areas where we have . . . message . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** SOR/78-478—Food and Drug Regulations. I think you were interested in that, were you not, Senator Godfrey?

**Senator Godfrey:** Mrs. Holt.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Oh, Mrs. Holt, was it?

**Mrs. Holt:** Quite a few of the members were concerned about this.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Have you read the correspondence and their response to a letter from counsel?

**Mr. Eglinton:** When this was before the Committee last I misled the Committee because I was asked whether Vitamin C in fruit flavoured refreshment drinks had been banned and I said that I did not think that regulation would be made, but, in fact, the effect of the amendment to Section 3.03.001 and 3.03.002 which had already been made, did effect that ban.

**Mrs. Holt:** They could not produce it. The pop companies were not allowed to. Certain pop companies were not allowed to produce it. As I recall—I am not too familiar with this as I was involved in the saccharine ban more than this one—at the same time this saccharine ban occurred, I know that a lot of members were concerned about the fact that certain pop companies were not allowed to produce it, but they zeroed in on one pop company. I would have to consult them on this. I did not know as much about this as I would have liked to.

**Mr. Eglinton:** Well, the amendment that imposed the ban is not directed at any company. It is a universal application.

**Mrs. Holt:** I think, though, it was used, but I do not know enough about it myself.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** You could see the letter and then discuss the matter with those who are involved.

**Mrs. Holt:** I think I will show it to the people who were very concerned about it.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Then that leaves a number of the regulations with respect to which there has been no comment unless some assiduous member wants to raise a

## [Traduction]

avertir qu'ils devront inclure un article validant les règlements en vertu desquels ils ont fonctionné depuis les quelques dernières années.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Ils pourraient peut-être se dépecher un peu pour que le ministre étudie les questions.

DORS/78-755—Règlements sur le mouillage dans le détroit de Northumberland.

**M. Eglinton:** Ceci élimine un des tests dont il était question.

**Le coprésident (M. Baldwin):** DORS/78-778—Règlements sur l'indemnisation en cas d'accident d'aviation. Ceci affecte un amendement que nous avions souhaité et qui avait fait l'objet d'un échange de correspondance.

**M. Eglinton:** Ceci se rapporte à des messages . . .

**Le coprésident (M. Baldwin):** DORS/78-478—Règlements sur les aliments et drogue. Vous vous êtes intéressé à ce sujet n'est-ce pas sénateur Godfrey?

**Le sénateur Godfrey:** C'est M<sup>me</sup> Holt.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Ou c'était M<sup>me</sup> Holt n'est-ce pas?

**Mme Holt:** Plusieurs députés s'y sont intéressés.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Avez-vous lu la correspondance échangée et leur réponse à une lettre du conseiller?

**Mr. Eglinton:** Lorsque ce document a été présenté au comité la dernière fois, j'ai induit les membres du comité en erreur, car on m'a demandé si la vitamine C avait été bannie des boissons à arôme de fruits et j'ai dit que je ne croyais pas que les règlements seraient faits mais, en réalité, l'effet de l'amendement aux articles 3.03.001 et 3.03.002 qui avaient déjà été apportés, entérinaient cette interdiction.

**Mme Holt:** Elles n'ont pas été fabriquées. On n'a pas permis aux sociétés qui fabriquent des boissons gazeuses . . . certaines ne devaient pas en fabriquer. Si je me souviens bien, je ne connais pas très bien le sujet, car je me suis plutôt préoccupée d'interdiction de la saccharine qui est arrivée en même temps, mais je sais qu'il y a un grand nombre de députés qui s'inquiétaient que certaines fabriques de boissons gazeuses ne pouvaient pas fabriquer ces boissons, mais ils ont surtout parlé d'une seule. Il me faudrait peut-être les consulter à ce sujet. Je n'en connais pas beaucoup plus long sur le sujet, malheureusement.

**Mr. Eglinton:** L'amendement qui a imposé l'interdiction ne s'adresse pas à une société en particulier. Son application est générale.

**Mme Holt:** Je crois qu'elle a servi, mais je ne suis pas vraiment au courant.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Vous pouvez lire la lettre et en discuter avec ceux que la question intéresse.

**Mme Holt:** Je crois que je vais la montrer aux personnes qui s'inquiétaient beaucoup à ce sujet.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous en arrivons à un certain nombre de règlements pour lesquels il n'y a pas de commentaire, à moins qu'un membre zélé veule bien soulever une

*[Text]*

point there and would agree that they should . . . I will pursue the things that you asked about, Senator Godfrey. I will also ask Mr. Dobell to pursue and get involved with the question of getting the meetings set up. And unless that great event takes place about which Mrs. Holt has expressed some apprehension, then we will be prepared to go to Washington at the end of, at the last week of March, 26, 27 and 28.

Thank you very much.

*[Translation]*

question et que nous soyons d'accord pour . . . je vais poursuivre la question que vous avez soulevée sénateur Godfrey. Je vais également demander à M. Dobell de s'en occuper. Je demanderai également à M. Dobell de poursuivre la question et de voir à ce que les réunions soient organisées. A moins que des choses importantes se produisent, ce que craint un peu M<sup>me</sup> Holt, nous serons prêts à nous rendre à Washington la fin du mois, durant la dernière semaine, les 26, 27 et 28 mars.

Je vous remercie.













SENATE  
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 12

Thursday, March 8, 1979

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 12

Le jeudi 8 mars 1979

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des*

# Regulations and other Statutory Instruments

# Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires

INCLUDING:

The Sixth Report to both Houses of Parliament

Y COMPRIS:

Le sixième rapport aux deux Chambres du  
Parlement

Fourth Session of the  
Thirty-fifth Parliament, 1978-79



Quatrième session de la  
trentième législature, 1978-1979

STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY  
INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators:

Asselin	Godfrey
Forsey	Lafond

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Baker (Grenville-Carleton)	Brewin
Baldwin	Daudlin
Béchard	Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÉGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Marshall	Yuzyk
Riley	

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

Holt (Mrs.)	Leblanc ( <i>Laurier</i> )
Joyal	McKinley
Lambert ( <i>Bellechasse</i> )	Robinson

(Quorum 7)

*Les cogreffiers du Comité*

Jacques Lahaie  
Denis Bouffard

*Joint Clerks of the Committee*

Published under authority of the Senate and the Speaker  
of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services  
Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la  
Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada Approvisionnements  
et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

## REPORT TO BOTH HOUSES

Tuesday, March 13, 1979

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments has the honour to present its

## SIXTH REPORT

(Statutory Instruments No. 7)

1. In relation to its permanent reference, section 26 of the *Statutory Instruments Act*, 1970-72, c. 38, your Committee has determined to draw the attention of the Houses to

SI/79-20—Postmaster General Authority to Prescribe Fees Order

SOR/79-159—Domestic First Class Mail Regulations, amendment

SOR/79-161—Second Class Mail Regulations, amendment

The purported effect of these three instruments is to increase the rates of postage for letters of sixteen ounces or less posted in Canada for delivery in Canada and for Canadian newspapers and periodicals transmitted by mail in Canada for delivery in Canada despite the fact that Parliament has set the rates of postage for such items in explicit terms in sections 10 and 11 of the Post Office Act.

2. These three instruments purport to have the same legal effect as that claimed for SI/76-101, Postmaster General Authority to Prescribe Fees Order; SOR/76-552, Domestic First Class Mail Regulations, section 6; SOR/76-553, Second Class Mail Regulations, amendment, Items 1 and 2, Schedule A; SI/78-60, Postmaster General Authority to Prescribe Fees Order; SOR/78-297, Domestic First Class Mail Regulations, amendment; and SOR/78-298, Second Class Mail Regulations, amendment, which having been objected to by your Committee, were drawn to the attention of the Houses in your Committee's Third Report for the 1976-77 Session and its Fourth Report for the 1977-78 Session.

3. Your Committee deplores the persistent defiance of Parliament by the Crown in the setting of postal rates. Your Committee's objection to the way in which the Crown has proceeded in 1976, in 1978 and again in 1979 is based partly on *vires*, since the Post Office Act is a special Act and the *Financial Administration Act*, section 13, is a general Act (and prior to the Post Office Act as regards the letter rate), relating to services and facilities which your Committee is sure Parliament never thought would include the Canadian postal system. The validity of the Crown's actions under section 13 of the Financial Administration Act has been upheld at first instance in the Federal Court. Your Committee's objection is, however, also based on the unusual and unexpected use by the Crown of section 13 of the Financial Administration Act to intrude into an area Parliament has always hitherto reserved to itself. It was on this basis that your Committee drew the special attention of the Houses to the instruments purporting to effect the 1976 and 1978 rate increases in its Third Report for the 1976-77 Session and its Fourth Report for the 1977-78

## RAPPORT AUX DEUX CHAMBRES

Le mardi 13 mars 1979

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires a l'honneur de présenter son

## SIXIÈME RAPPORT

(Textes réglementaires n° 7)

1. Conformément à son Ordre de renvoi permanent, article 26, *Loi sur les textes réglementaires*, 1970-1971-1972, c. 38, votre Comité a décidé d'attirer l'attention des Chambres sur les

TR/79-20—Décret autorisant le ministre des Postes à prescrire des frais

DORS/79-159—Règlement sur les envois postaux intérieurs de première classe—Modification

DORS/79-161—Règlement sur les objets de la deuxième classe—Modification

Ces documents auront pour objet d'augmenter le tarif de port pour les lettres de seize onces ou moins postées au Canada pour livraison au Canada et pour les journaux et périodiques canadiens transmis par la poste au Canada pour livraison au Canada, bien que le Parlement ait fixé ces tarifs en termes explicites aux articles 10 et 11 de la Loi sur les Postes.

2. Ces trois documents sont supposés avoir la même portée juridique que le TR/76-101, Décret autorisant le ministre des Postes à prescrire des frais, le DORS/76-552, Règlement sur les envois postaux intérieurs de première classe, article 6, le DORS/76-553, Règlement sur les objets de la deuxième classe, modification, articles 1 et 2, Annexe A; le TR/78-60, Décret autorisant le ministre des Postes à prescrire des frais, le DORS/78-297, Règlement sur les envois postaux intérieurs de première classe, modification, et le DORS/78-298, Règlement sur les objets de la deuxième classe, modification, lesquels ayant suscité des objections de la part de votre Comité, avaient été soumis à l'attention des Chambres dans le troisième rapport de votre Comité pour la session de 1976-1977 et dans son quatrième rapport pour la session 1977-1978.

3. Votre Comité déplore la persistance de la Couronne à faire fi de la volonté du Parlement dans l'établissement des tarifs postaux. L'objection de votre Comité quant à la façon dont la Couronne a procédé en 1976, en 1978 et, de nouveau, en 1979, se fonde en partie sur les pouvoirs habilitants de la Couronne étant donné que la Loi sur les postes est une loi spéciale, tandis que la Loi sur l'administration financière (article 13) est une loi générale, (et elle est antérieure à la Loi sur les postes en ce qui concerne le tarif de lettre) qui traite de services publics dont le Parlement, selon le Comité, ne pensait certainement pas qu'ils comprendraient l'administration canadienne des postes. La validité des mesures prises par la Couronne en vertu de l'article 13 de la Loi sur l'administration financière a été reconnue en première instance par la Cour fédérale. Cependant, l'objection de votre Comité se fonde également sur l'usage inhabituel et inattendu que fait la Couronne de la Loi sur l'administration financière pour s'immiscer dans un domaine que le Parlement jusqu'à présent s'était toujours réservé. C'est à ce titre que votre Comité a

Session. That latter Report was concurred in unanimously by both Houses.

A copy of the relevant Minutes of Proceedings and Evidence (*Issue No. 12*) is tabled.

Respectfully submitted,

attiré particulièrement l'attention des Chambres sur les documents prévoyant des augmentations de tarifs en 1976 et 1978 dans son troisième rapport pour la session de 1976-1977 et dans son quatrième rapport pour la session de 1977-1978. Ce dernier rapport a été unanimement approuvé par les deux Chambres.

Un exemplaire des procès-verbaux et témoignages s'y rapportant (*fascicule n° 12*) est déposé.

Respectueusement soumis,

*Les coprésidents*

Eugene A. Forsey

Gerald W. Baldwin

*Joint Chairmen*

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

THURSDAY, MARCH 8, 1979

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:15 o'clock a.m. this day, the Joint Chairmen, Senator Eugene A. Forsey and Mr. Gerald W. Baldwin, presiding.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Forsey, Lafond and Riley.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Baldwin, Béchard, Holt (Mrs.) and Mr. McKinley.

*In attendance:* Mr. G. C. Eglington and Miss Mayrand, Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, the Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, November 23, 1978, Issue No. 1.*)

The Committee resumed consideration of its draft report to both Houses.

Senator Lafond moved,—That the draft report be concurred in.

After debate thereon, the question being put, it was agreed to.

*It was agreed,*—That the Joint Chairmen present the report as amended to their respective Houses as the Sixth report of this Committee.

Senator Lafond moved,—That reasonable travelling and living expenses be paid to Mr. Baldwin with respect to expenses incurred on behalf of this Committee during his trip to Australia.

After debate thereon, the question being put, it was agreed to.

Mrs. Holt moved,—That the Committee recommend that the services of Mr. Eglington, Miss Mayrand and Mrs. Leroux be retained for a period of twelve months after the expiration of their existing contract.

After debate thereon, the question being put, it was agreed to.

Mrs. Holt moved,—That reasonable travelling and living expenses be paid to Mr. G. C. Eglington with respect to his attendance at the Legislative Studies Conference held in Vancouver, February 15th-17th 1979.

After debate thereon, the question being put, it was agreed to.

*It was agreed,*—That Mr. Peter Dobell, Director of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade be part of the Staff of this Committee during its trip to Washington D.C. on March 26th-28th 1979.

*Ordered,*—That the Report prepared by Mr. Baldwin during his trip to Australia in relation to Regulations Scrutiny be printed as an appendix to this day's Minutes of Proceedings and Evidence. (*See Appendix "RSI-2".*)

The Committee considered

**PROCÈS-VERBAL**

LE JEUDI 8 MARS 1979

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 15 sous la présidence du sénateur Eugene A. Forsey et M. Gerald W. Baldwin (coprésidents).

*Membres du Comité présents:*

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Forsey, Lafond et Riley.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Baldwin, Béchard, Holt (M<sup>me</sup>) et M. McKinley.

*Aussi présents:* M. G. C. Eglington et M<sup>le</sup> Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 23 novembre 1978, Fascicule n° 1.*)

Le Comité reprend l'étude de son projet de rapport aux deux Chambres.

Le sénateur Lafond propose,—Que le projet de rapport soit adopté.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

*Il est convenu,*—Que les coprésidents présentent le rapport modifié à leur chambre respective comme sixième rapport du Comité.

Le sénateur Lafond propose,—Que des frais raisonnables de déplacement et de séjour soient versés à M. Baldwin concernant les dépenses encourues au nom du Comité au cours de son voyage en Australie.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

M<sup>me</sup> Holt propose,—Que le Comité recommande que les services de M. Eglington, M<sup>le</sup> Mayrand et M<sup>me</sup> Leroux soient retenus pour une période de douze mois après l'expiration de leur contrat actuel.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

M<sup>me</sup> Holt propose,—Que des frais raisonnables de déplacement et de séjour soient versés à M. G. C. Eglington pour sa participation à la conférence sur les études législatives tenue à Vancouver, du 15 au 17 février 1979.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

*Il est convenu,*—Que M. Peter Dobell, directeur du Centre parlementaire des affaires étrangères et du commerce extérieur fasse partie du personnel de ce comité au cours de son voyage à Washington D.C. du 26 au 28 mars 1979.

*Il est ordonné,*—Que le rapport préparé par M. Baldwin au cours de son voyage en Australie au sujet de l'examen des Règlements soit joint aux procès-verbal et témoignages de ce jour. (*Voir Appendice «RSI-2».*)

Le Comité étudie les

SOR/78-124—Meteorological Fees Regulations, revocation  
Charges for Special Services Terms and Conditions

SI/78-125—Charges for Special Services Terms and  
Conditions

SOR/78-367—Technical Assistance Regulations

SOR/78-665—Copyright Fees Order

SOR/78-666—Industrial Design Fees Order

SOR/78-759—Employment Tax Credit Program Regula-  
tions, amendment

SOR/78-361—Air Canada and C.N.R. Debt Rearrange-  
ment Order

SOR/78-765—National Company Consolidation of Debts  
Order

SOR/78-869—New Brunswick Fishery Regulations,  
amendment

SOR/78-886—Drug Investigation (Users and Distribution)  
Files, No. 14086, Exemption Order, revocation

SOR/78-893—Regional Development Incentives Regula-  
tions, 1974, amendment

SOR/78-922—Pacific Herring Fishery Regulations,  
amendment

SOR/78-145—Protection of Personal Information Regula-  
tions (Before the Committee June 8/78)

SOR/77-349—Prince Edward Island Pedigreed Seed Order  
(before the Committee May 4/78)

SOR/77-1080—Food and Drug Regulations, amendment  
(Before the Committee May 4/78)

SOR/74-67—Windsor Harbour Commission General  
By-Laws (Before the Committee Feb 13/75 and June 8/78)

Special Appointment Regulations (Before the Committee  
Apr 20/78)

SOR/78-113—Schedule to the Hazardous Products Act,  
amendment

SOR/77-833—Regulations No. 0-8, Uniform Code of  
Operating Rules, amendment

SOR/78-159—Military Police Case Files, No. 13697,  
Exemption Order (Before the Committee June 8/78)

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence  
and comments by Counsel to the Committee be printed *in  
extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:45 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call  
of the Chair.

DORS/78-124—Règlement sur les droits des services  
météorologiques—Abrogation Modalités relatives aux droits à  
payer pour les services spéciaux

TR/78-125—Modalités relatives aux droits à payer pour les  
services spéciaux

DORS/78-367—Règlement d'assistance aux stagiaires et  
coopérants

DORS/78-665—Ordonnance sur les droits en matière de  
droit d'auteur

DORS/78-666—Ordonnance sur les droits en matière de  
dessins industriels

DORS/78-759—Règlement du programme de crédit d'im-  
pôt à l'emploi—Modification

DORS/78-361—Décret de réaménagement des dettes d'Air  
Canada et du C.N.R.

DORS/78-765—Décret de consolidation des dettes de la  
Compagnie du National

DORS/78-869—Règlement de pêche du Nouveau-Brun-  
swick—Modification

DORS/78-886—Décret d'interdiction d'accès aux dossiers  
relatifs aux enquêtes sur les drogues (usagers et distribution),  
n° 14086—Abrogation

DORS/78-893—Règlement de 1974 sur les subventions au  
développement régional—Modification

DORS/78-922—Règlement de pêche du hareng du Pacifi-  
que—Modification

DORS/78-145—Règlement sur la protection des renseigne-  
ments personnels (Soumis au comité le 8 juin 1978)

DORS/77-349—Décret sur les semences généalogiques de  
l'Île-du-Prince-Édouard (Soumis au comité le 4 mai 1978)

DORS/77-1080—Règlements sur les aliments et drogues—  
Modification (Soumis au comité le 4 mai 1978)

DORS/74-67—Règlement général de la Commission du  
port de Windsor (Soumis au comité les 13 février 1975 et 8  
juin 1978)

Règlements portant affectation spéciale (Soumis au comité  
le 20 avril 1978)

DORS/78-113—Annexe de la Loi sur les produits dange-  
reux—Modification

DORS/77-833—Règlement n° 0-8, Règlement unifié d'ex-  
ploitation et matières connexes—Modification

DORS/78-159—Décret d'interdiction d'accès aux dossiers  
(Police militaire—Policiers, n° 13697) (Soumis au comité le 8  
juin 1978)

Les conseillers du Comité répondent aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et  
des commentaires émis par les conseillers du Comité soient  
 joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle  
convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*

Jacques Lahaie

*Joint Clerk of the Committee*

**EVIDENCE***(Recorded by Electronic Apparatus)*

Thursday, March 8, 1979

• 1113

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I think we have a quorum to hear evidence and go through the reports. We have some motions which, hopefully, we will be able to put through if we get a quorum.

Are we wired for sound? I see a little green light telling me to go ahead. We will proceed with the matters which are before us, hoping when a quorum comes we will get on to the question of some of the motions which we will put before the Committee.

I think, this is the first item, is it?

**Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee):** Yes, it is.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** There is an item with a memorandum from counsel entitled, "Further Variation Orders Reportedly Made Under the Public Lands Grants Act and the Territorial Lands Act etc. etc. The suggestion contained in the last report from counsel is that we have had a number of these variation orders before us and there was a comment made at that time. The suggestion is that we could include these in the next general report we make. Is there any comment on that? Is that satisfactory?

**Some hon. Members:** Agreed.

#### FURTHER VARIATION ORDERS PURPORTEDLY MADE UNDER THE PUBLIC LANDS GRANTS ACT AND THE TERRITORIAL LANDS ACT "NOTWITHSTANDING" PARTICULAR PROVISIONS OF THE CANADA OIL AND GAS LANDS REGULATIONS

Eighty-one Variation Orders of this type were before the Committee on 20th April 1978. A copy of the comment accompanying them is attached.

A replacement for the 1977 Oil and Gas Lands Bill was not introduced before Christmas and, even if introduced in February or March, is not likely to be carried in this Parliament. It would seem, therefore, appropriate to refer to these Orders in the General Report for this Session as a means of prodding the government to do something about legitimising the variation procedure in the next Parliament.

**TÉMOIGNAGES***(Enregistrement électronique)*

Le jeudi 8 mars 1979

[Traduction]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous sommes suffisamment nombreux pour entendre des témoignages et étudier les rapports dont nous sommes saisis. Nous avons cependant des motions à adopter; souhaitons qu'un peu plus tard le quorum soit atteint pour que nous puissions les mettre aux voix.

Le système d'enregistrement est-il branché? La petite lumière verte m'indique que ça y est. Nous allons donc passer à l'étude des questions dont nous sommes saisis et dès que le quorum sera atteint, nous débattrons des motions qui ont été présentées au Comité.

Je crois que j'ai ici la première question à l'étude, n'est-ce pas M. Eglington?

**M. G. C. Eglington (conseiller du Comité):** C'est cela.

**Le coprésident (M. Baldwin):** J'ai sous les yeux une note de service de notre conseiller intitulée «Autres décrets modificatifs formulés en vertu de la Loi sur les concessions des terres publiques et de la Loi des terres territoriales, etc. Le dernier rapport de notre conseiller nous annonce que nous avons été saisis d'un certain nombre de décrets modificatifs qu'il a commentés. Nous envisageons de traiter de ces questions dans notre prochain rapport général. Y a-t-il des observations ici? Cela vous convient-il?

**Des voix:** D'accord.

#### AUTRES DÉCRETS MODIFICATIFS FORMULÉS EN VERTU DE LA LOI SUR LES CONCESSIONS DE TERRES PUBLIQUES ET DE LA LOI DES TERRES TERRITORIALES, «NONOBSTANT» DES DISPOSITIONS PARTICULIÈRES DU RÈGLEMENT SUR LES TERRES PÉTROLIFÈRES ET GAZIFÈRES DU CANADA.

Le 20 avril 1978, le Comité était saisi de 81 décrets modificatifs de ce genre. Une copie des observations qui les accompagnent est jointe à la présente.

Un bill destiné à remplacer celui de 1977 sur les terres pétrolifères et gazifères du Canada n'a pas été présenté avant la Noël et, même s'il l'était en février ou en mars, il n'est pas susceptible d'être adopté par le présent Parlement. En conséquence, il semblerait approprié de faire mention de ces décrets dans le rapport général pour la présente session pour pousser le gouvernement à faire quelque chose en vue de légitimer la procédure modificatrice au cours de la prochaine législature.

DORS/78-334 à 340 inclusivement

DORS/78-712 à 718 inclusivement

DORS/78-730

DORS/78-798

DORS/78-799

DORS/78-841

DORS/79-59

SOR/78-334—340 inclusive  
 SOR/78-712—718 inclusive  
 SOR/78-730  
 SOR/78-798  
 SOR/78-799  
 SOR/78-841  
 SOR/79-59

[Text]

## VARIATION ORDERS MADE "NOTWITHSTANDING" PARTICULAR PROVISIONS OF THE CANADA OIL AND GAS LANDS REGULATIONS

The regulations on the attached list comprise a class which raises much the same issues as did the Immigration Special Relief Regulations. The regulations occur frequently and each consists of a waiver of one or more requirements of the Canada Oil and Gas Lands Regulations in favour of a particular licensee or permit holder, or in respect of a particular licence or permit. In each case it seems that the waiver has been required because work under the licence or permit has been forbidden or restrained by requests from the Government of Canada on environmental grounds, often on the objection of native peoples, or in consequence of diplomatic negotiations with the Kingdom of Denmark, the French Republic or the United States of America. The most common form of waiver has been to extend the life of a permit or licence by the period for which work has been held up. (The Canada Oil and Gas Regulations require that work be completed within certain time limits, or deposits are lost and under the Regulations permits are granted for a fixed number of years only.)

The validity of the waiving regulations purportedly made under section 4 of the Territorial Lands Act and section 4 of the Public Lands Grants Act is much to be doubted. Discussions on the regulations have been held with the former Designated Instruments Officer for the Department of Energy, Mines and Resources over the past few years. Those discussions have revealed the purpose and reason for granting the waivers, which are fair and honourable.

A Bill for an Act to regulate the disposition and development of oil and gas rights was introduced into the Commons on 20th December 1977 (Bill C-20). This Bill will supersede the Territorial Lands and Public Lands Grants Acts in the matters in issue and reproduces with additions the recently made Canada Oil and Gas Lands Regulations (SOR/77-330). While there is no provision in the Bill as published for the making of Variation Orders, it is understood that an amendment to that effect will be introduced during the Bill's passage. The matter is now important from the Crown's point of view, since so much of what used to be in the Regulations will appear in the Act when passed. Waivers of the Act by executive action will not be lawful unless authorized by Parliament.

In these circumstances, the Committee would be entitled to feel that the issues involved in the waiving regulations are being dealt with satisfactorily and that each regulation need not be taken up individually.

## VARIATION ORDERS MADE UNDER THE PUBLIC LANDS GRANTS ACT AND TERRITORIAL LANDS ACT

[Translation]

## DÉCRETS MODIFICATIFS ADOPTÉS «NONOBSTANT» LES DISPOSITIONS DES RÈGLEMENTS SUR LES TERRES PÉTROLIFIÈRES ET GAZIFIÈRES DU CANADA

Les règlements de la liste ci-jointe font partie d'une catégorie qui soulève sensiblement les mêmes questions que les Règlements de dispense-Immigration. Ces règlements souvent invoqués, consistent dans chaque cas en une exemption à une ou plusieurs exigences des Règlements sur les terres pétrolifères et gazifères du Canada en faveur d'un titulaire de licence ou d'un détenteur de permis précis; ces exemptions concernent aussi parfois une licence ou un permis distinct. Dans chaque cas, il semble que l'exemption a été nécessaire parce que les travaux effectués selon la licence ou le permis ont été interdits ou restreints à la demande du Gouvernement du Canada pour des questions touchant l'environnement, souvent à cause des objections formulées par les autochtones, ou à la suite de négociations diplomatiques avec le Royaume du Danemark, la France ou les États-Unis d'Amérique. L'exemption la plus courante consiste à prolonger la durée d'un permis ou d'une licence au-delà en accordant une période équivalente à celle durant laquelle les travaux ont été arrêtés. (Les Règlements sur les terres pétrolifères et gazifères du Canada imposent un certain délai pour la réalisation des travaux, sinon la société perd son cautionnement; en outre, selon ces règlements, des permis sont délivrés pour une période fixe seulement.)

La validité des règlements sur les exemptions supposément rédigés d'après l'article 4 de la Loi sur les terres territoriales et l'article 4 de la Loi sur les concessions de terres publiques est fort discutable. Au cours des quelques dernières années, on a discuté des règlements avec l'ancien agent de liaison auprès du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Ces discussions ont permis de découvrir les buts et motifs justes et honorables pour lesquels on accorde une exemption.

Un projet de loi visant à réglementer la disposition et l'exploitation de droits sur le pétrole et le gaz a été présenté aux Communes le 20 décembre 1977 (Bill C-20). Ce projet de loi remplacera la Loi sur les terres territoriales et la Loi sur les concessions de terres publiques en ce qui concerne les questions à l'étude; il s'agit en fait d'un calque des Règlements sur les terres pétrolifères et gazifères du Canada adoptés recemment (DORS/77-330) et auxquels certains ajouts ont été faits. Même si le projet de loi, dans sa forme actuelle, ne prévoit aucune disposition pour l'établissement des décrets d'exemption il est entendu qu'une modification en ce sens sera apportée lors de son adoption. La Couronne considère maintenant la question importante puisque une bonne partie de ce que contenaient les règlements sera maintenant incluse dans la loi lorsqu'elle sera adoptée. Des exemptions à la loi par voie de décret ne seront pas légales à moins d'être autorisées par le Parlement.

Dans ces circonstances, le Comité pourra dire à juste titre que les questions en cause dans les règlements sur les exemptions sont traitées de façon satisfaisante et qu'il n'est pas nécessaire d'étudier les règlements un par un.

## DÉCRETS MODIFICATIFS ADOPTÉS EN VERTU DE LA LOI SUR LES CONCESSIONS DE TERRES PUBLI- QUES ET DE LA LOI SUR LES TERRES TERRITORIA- LES

## [Texte]

SOR/72-172—175 inclusive

SOR/72-177

SOR/72-372—379 inclusive

SOR/72-452

SOR/72-502

SOR/73-243

SOR/73-406

SOR/73-552

SOR/73-553

SOR/73-569

SOR/73-583—591 inclusive

SOR/73-620

SOR/74-311—313 inclusive

SOR/74-338

SOR/74-339

SOR/74-358

SOR/74-549

SOR/74-641

SOR/74-642

SOR/75-66

SOR/75-82

SOR/75-337—341 inclusive

SOR/75-355—357

SOR/75-392

SOR/75-481—485 inclusive

SOR/75-658

SOR/76-122

SOR/76-123

SOR/76-165

SOR/76-348

SOR/76-607

SOR/76-608

SOR/76-610

SOR/76-611

SOR/76-649

SOR/76-651

SOR/76-725

SOR/76-730—733 inclusive

SOR/76-810

SOR/77-184

SOR/77-464

SOR/77-382—385 inclusive

SOR/77-644

SOR/77-834

SOR/77-901

SOR/78-117—122 inclusive

## Total—1972 regulations

15

## Total—1973 regulations

15

## Total—1974 regulations

9

## Total—1975 regulations

17

## Total—1976 regulations

16

## Total—1977 regulations

9

## [Traduction]

DORS/72-172—à 175 inclusivement

DORS/72-177

DORS/72-372—à 379 inclusivement

DORS/72-452

DORS/72-502

## Total des règlements en 1972

15

DORS/73-243

DORS/73-406

DORS/73-552

DORS/73-553

DORS/73-569

## Total des règlements en 1973

15

DORS/73-583—à 591 inclusivement

DORS/74-311—à 313 inclusivement

DORS/74-338

DORS/74-339

DORS/74-358

DORS/74-549

DORS/74-641

## Total des règlements en 1974

9

DORS/74-642

DORS/75-66

DORS/75-82

DORS/75-337—à 341 inclusivement

DORS/75-355—à 347

DORS/75-392

## Total des règlements en 1975

17

DORS/75-481—à 485 inclusivement

DORS/75-658

DORS/76-122

DORS/76-123

DORS/76-165

DORS/76-348

DORS/76-607

DORS/76-608

DORS/76-610

DORS/76-611

DORS/76-649

DORS/76-651

DORS/76-725

## Total des règlements en 1976

16

DORS/76-730—à 733 inclusivement

DORS/76-810

DORS/77-184

DORS/77-464

DORS/77-382—à 385 inclusivement

DORS/77-644

DORS/77-834

## Total des règlements en 1977

9

DORS/77-901

DORS/78-117—à 122 inclusivement

[Text]

[Translation]

• 1115

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** SOR/78-124—  
Meteorological fees regulation.

METEOROLOGICAL FEES REGULATIONS, revocation  
CHARGES FOR SPECIAL SERVICES TERMS AND  
CONDITIONS

Financial Administration Act  
P. C. 1978-278

REVOUED BY SI/78-125

April 5, 1978

Criteria 14 and 15

This regulation sets out terms and conditions subject to which the Minister may, pursuant to section 13(b) of the Financial Administration Act, charge for services rendered by the Atmospheric Environment, Environmental Management and Environmental Protection Services. It is treated as a regulation and registered as an SOR only because the one Order in Council has been used to revoke the existing charges (prescribed by the Governor in Council by regulation under section 13(a) of the Act) and to prescribe the terms and conditions.

Section 2 of the Order is clearly a term and condition, although "appropriate portion of indirect costs" is left undefined, in that section 4 sets out the factors on which the "appropriate charge for indirect costs" will depend. Presumably, "appropriate charges for indirect costs" is the same thing as "an appropriate portion of indirect costs" in section 2. The factors set out are, by themselves, meaningless and can only convey meaning if some further assumptions are made e.g. that foreign or multinational customers should pay more than domestic ones and that a higher charge should be levied in respect of monopolized services. Section 4 requires elucidation and is defective as drafted for its effect is to render the second part of section 2 meaningless and a vehicle for possibly oppressive pricing in the discretion of the Minister.

November 8, 1978

These terms and conditions were revoked by SI/78-125, Charges for Special Terms and Conditions. However, section 4 of the new Terms and Conditions suffers the same type of defect as commented upon under section 4 of these Terms and Conditions, the only difference being that a monopoly position is apparently no longer regarded as an appropriate factor in deducing the appropriate charge for indirect costs.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I think this was before us April 5, 1978 . . .

**Mr. Eglington:** No.

**Le coprésident (M. Baldwin):** DORS/78-124, Règlement sur les droits des services météorologiques.

RÈGLEMENT SUR LES DROITS DES SERVICES  
MÉTÉOROLOGIQUES—Abrogation  
MODALITÉS RELATIVES AUX DROITS À PAYER  
POUR LES SERVICES SPÉCIAUX

Loi sur l'administration financière  
C.P. 1978-278

ABROGÉ PAR TR/78-125

Le 5 avril 1978

Critères 14 et 15

Ce règlement énonce les modalités selon lesquelles le ministre peut, conformément à l'alinéa 13b) de la Loi sur l'administration financière, percevoir certains droits pour les prestations des services de l'environnement atmosphérique, de la gestion de l'environnement et de la protection de l'environnement. Ces modalités ne sont considérées comme règlement et enregistrées comme DORS que parce qu'on a utilisé un décret en conseil pour abroger les droits à payer existants (prescrits par le gouverneur en conseil par règlement en vertu de l'alinéa 13a) de la Loi) et pour établir ces modalités.

L'article 2 du décret est manifestement une modalité, bien que la formule «portion adéquate des coûts indirects» ne soit pas définie, dans la mesure où l'article 4 énonce les facteurs dont dépendra le «droit des coûts indirects». On suppose que le «droit des coûts indirects» est l'équivalent de la «portion adéquate des coûts indirects» de l'article 2. Les facteurs proprement dit sont insignifiants et ne prennent un sens que si l'on suppose autre chose, par exemple que les consommateurs étrangers ou multinationaux devront payer davantage que les consommateurs domestiques et qu'un droit plus élevé devra être perçu en ce qui concerne les services qui font l'objet d'un monopole. L'article 4 nécessiterait des explications, et il est défectueux dans sa rédaction actuelle, car il a pour effet de priver de sens la deuxième partie de l'article 2 et d'en faire un outil éventuel de fixation discrétionnaire de prix abusifs pour le ministre.

Le 8 novembre 1978

Ces modalités ont été abrogées par TR/78-125, Modalités relatives aux droits à payer pour les services spéciaux. Cependant, l'article 4 des nouvelles modalités présente les mêmes défauts que ceux évoqués ci-dessus à propos de l'article 4 des présentes modalités, la seule différence étant que la situation de monopole semblerait ne plus constituer un facteur dans la fixation d'un droit des coûts indirects.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je pense que nous avons été saisis de cette question le 5 avril 1978 . . .

**Mr. Eglington:** Non.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Oh, no, no. I beg your pardon. That is right, that is the date of your report. Is there any comment from Committee? If not, I will ask counsel to deal with this in terms of his comments and recommendations.

**Mr. Eglington:** This is one of a number of orders under Section 13 of the Financial Administration Act. There is an increasing number of them of late. This one is interesting because the terms and conditions under which the Minister may prescribe the fees were published; the terms and conditions were published as a matter of public interest only, the Crown's view being that the order which authorizes the Minister to set fees is not a statutory instrument. The actual terms and conditions were, as set in 78-125, revoked but they are in fact embodied in SI/78-125 so the same comments apply to them.

The terms and conditions under which the Minister may prescribe the fees are notable for their vagueness: they talk of "appropriate portion of indirect costs" and the Minister is to take into account whether the customer is a domestic or an international customer and that really makes no sense unless one makes some assumptions as to whether domestic are to be charged more than international customers or vice versa.

In addition the enabling power contained within each of these instruments does not contain the magic formula so the result, the actual levying of the fees or setting out of the fees, will not be regarded as a statutory instrument and is not being published. In a number of these orders under Section 13, which have been coming up lately, there is a great variety of formulae used. Sometimes the magic formula, that the Minister may by order prescribe the fees, is put in; sometimes it is left out. The result being that some charges will be published and made known and some will not.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Should we write to these people? Mrs. Holt.

**Mrs. Holt:** May I ask a question? Can we change our reference so that, whether they have the magic words or not, we can look at it? On this one in particular, I cannot tell whether they have done anything. Since your November 8 report, has there been any correction of this situation as the result of what we have done? I cannot quite understand.

**Mr. Eglington:** No, nothing has been done but fees will have been set by the Minister for the services involved, but they will not have been published as a statutory instrument.

**Mrs. Holt:** But when they use the words, "appropriate charges for indirect cost" and "appropriate portion of indirect costs", that allows them to do whatever they want. What is "appropriate" and what is "portion of"? They do not say it is the per cent; they do not say it is 5 per cent. Is there nothing we can do? Do we let that go or do we use this as a starting point to say, okay we have to change our terms of reference and they are going to have to report it. It is not their money; it is the people's money.

**Mr. Eglington:** Since the Committee has never accepted the Crown's definition of what is a statutory instrument in Section

## [Traduction]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Excusez-moi, je confonds avec la date de votre rapport. Y a-t-il des observations? S'il n'y en a pas, je demanderai à notre conseiller de nous présenter ses observations et ses recommandations.

**M. Eglington:** Il s'agit ici d'un des nombreux décrets édictés en vertu de l'article 13 de la Loi sur l'administration financière. Récemment, on a constaté une augmentation de nombre de ces décrets. Celui-ci est particulièrement intéressant parce que les modalités selon lesquelles le ministre peut percevoir des droits ont été publiées. C'est tout simplement pour renseigner le public qu'on a publié ces modalités et la Couronne estime que le décret qui autorise le ministre à percevoir des droits ne constitue pas un texte réglementaire. Le DORS/78-125 a été abrogé mais les mêmes modalités sont reprises dans le TR/78-125 si bien que les mêmes observations s'appliquent.

Les modalités qui permettent au ministre de percevoir des droits sont très vagues: on dit qu'il doit considérer une «portion adéquate des coûts indirects» et il doit faire une distinction entre un consommateur canadien et un consommateur étranger, ce qui est tout à fait insensé parce que cela suppose que les consommateurs canadiens devront faire face à des droits plus élevés que les consommateurs étrangers.

Chacun de ces textes réglementaires contient le pouvoir habilitant mais il ne contient pas de formule magique si bien que la perception des droits ne peut pas être considérée comme un texte réglementaire et ne fait pas l'objet d'une publication. Ces décrets en vertu de l'article 13 ont donné lieu récemment à toute une gamme de formules; parfois on a pu constater que la formule magique qui permettait au ministre de percevoir des droits en vertu d'une ordonnance s'y trouvait. Parfois, elle était omise. Par conséquent, certains droits sont publiés alors que d'autres ne le sont pas.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Devrions-nous écrire aux responsables? Madame Holt.

**Mme Holt:** Je voudrais poser une question. Pourrions-nous, quelle que soit la situation, que la formule magique soit connue ou non, demander qu'on nous la révèle? Dans le cas qui nous occupe, il m'est impossible de déterminer si on a pris des mesures. Je voudrais savoir si, depuis le 8 novembre, on a redressé la situation? Je ne comprends pas très bien ce qu'il en est.

**Mr. Eglington:** Rien n'a été fait, mais le ministre aura sans doute perçu des droits pour les services en cause, mais ils n'auront certainement pas été publiés.

**Mme Holt:** Quand on utilise les termes «droit des coûts indirects» et «portion adéquate des coûts indirects» cela leur donne carte blanche. Que veut dire «adéquate» et que veut dire «portion»? On n'indique pas de pourcentage et on ne dit pas, par exemple, que c'est 5 p. 100. Que pouvons-nous faire alors? Est-ce qu'on laisse passer ou est-ce qu'on proteste en réclamant une modification de notre ordre de renvoi qui les force à rendre des comptes. Il ne s'agit pas de leur argent; il s'agit de deniers publics.

**Mr. Eglington:** Le comité n'a jamais accepté la définition que la Couronne donne à texte réglementaire, celle qui figure à

[Text]

2 of the Statutory Instruments Act, it is quite open to the Committee to object to the terms of these two orders and to say that they are imprecise and vague and do not in fact lay down any terms and conditions which are binding on the Minister and that the Committee objects to the fact that the fees, when made, are not published.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** In addition I would think, Mrs. Holt, this is one of the recommendations I would hope that the Committee would make very strongly when, under our new terms of reference, we come to make this comprehensive study of the whole process. There will be various statutory amendments we will be asking for, and some changes in our reference and other matters, and I hope, because of our experience over the last four or five years, that the Committee, when coming to draft its report, will give a great deal of priority to this particular problem.

• 1120

**Mrs. Holt:** I would hope too. If I were doing a magazine article or a book, I would state cases to prove it. I mean, I would take a case like this to prove my point. And I hope, if we do a report, and maybe we will all be working on it, that we would list cases as examples, even if we put them in footnotes if you cannot get it in legally in the text.

**Senator Lafond:** This is another one in a long list. We would just be hitting our heads against the wall calling the department's attention to it, so I think the solution is just to set it aside for now, add it to the list and deal with it in our general report.

**Mrs. Holt:** And file it as one of the cases to prove it.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Of course, part of the trouble about the magic formula is in the drafting of the enabling clauses, is it not, in the act?

**Mr. Eglington:** That is correct.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Whether they specify that it is to be this phrase used or whether they do not. So it brings us back again to our other problem of the drafting of the enabling sections in the act.

**Mrs. Holt:** Do you mean they have total discretion as to whether they use that word?

**Mr. Eglington:** Yes, both in the drafting of the bills and of the regulations. Sometimes the clause is put in, sometimes it is not, and in the drafting of a subsidiary enabling power, as in this case—the enabling power is the order in council—sometimes the words "by order" are put in and sometimes they are not. One of the purposes, I would think, of the Committee's recommendation that it get to look at the enabling clauses in bills is to make sure that the magic formula is put in. That is why the Committee has never accepted it. The Crown follows that particular viewpoint and we have simply got to live with that fact. Now in the draft interim report that is in front of you, both the definition of statutory instrument and the question of the enabling clauses are touched on in there.

[Translation]

l'article 2 de la Loi sur les textes réglementaires. Le comité peut donc très bien s'opposer au libellé de ces deux ordonnances en faisant remarquer qu'elles sont imprécises et qu'en fait, elles ne fixent pas des modalités qui lient le ministre; le comité pourrait s'opposer à ce que le montant des droits perçus ne soit pas publié.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Madame Holt, j'espère que le comité jugera bon de faire ces recommandations quand en vertu de notre nouveau mandat, nous procéderons à une étude exhaustive de tout le processus. Nous réclamerons donc certaines modifications statutaires de même que des modifications à notre ordre de renvoi et à d'autres égards. Étant donné l'expérience des quatre ou cinq dernières années, j'espère que le comité accordera une place de premier plan à ce problème dans son rapport.

**Mme Holt:** Je l'espère aussi. Si j'écrivais un article pour un magazine ou encore un livre, je pourrais citer des cas à l'appui, des cas comme celui-ci pour prouver ma thèse. Si donc nous présentons un rapport, et peut-être que nous mettrons tous la main à la pâte, il nous faudra citer des exemples, quitte à les mettre en notes de bas de pages, si nous ne pouvons pas les insérer dans le texte.

**Le sénateur Lafond:** C'est un exemple de plus. Si nous nous entêtons à attirer l'attention des ministères sur tous les cas qui se présentent, nous n'en finirions pas. Il vaudrait mieux choisir de traiter de ces questions dans notre rapport général.

**Mme Holt:** Cela constituera donc une preuve à l'appui de notre thèse.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Les ennuis que cause la formule magique découlent du libellé des articles habilitants de la loi, n'est-ce pas?

**M. Eglington:** C'est juste.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Peu importe qu'on précise que cette expression sera utilisée ou non, on en revient toujours à l'éternel problème de la rédaction des articles habilitants d'une loi.

**Mme Holt:** Voulez-vous dire qu'ils ont toute discréption quant aux expressions utilisées?

**Mr. Eglington:** Tout à fait, pour la rédaction des lois comme pour celle des règlements. Parfois l'article habilitant est inclus, parfois il ne l'est pas. Quand le pouvoir habilitant est rajouté, comme c'est le cas ici, cela se fait par le biais d'un décret du Conseil, et les termes «par décret» sont parfois inclus, parfois pas. Le comité, en réclamant de pouvoir étudier les articles habilitants des projets de lois, devrait préciser que c'est pour s'assurer que la formule magique s'y trouve. C'est toujours ce que le comité a réclamé. La Couronne cependant ne se plie pas à cette exigence et nous n'y pouvons rien. Dans l'ébauche du rapport intérimaire que vous avez sous les yeux, la définition de textes réglementaires et la question des articles habilitants sont traitées.

**[Texte]**

**Mrs. Holt:** No wonder the people of Canada feel oppressed by big brother.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Right.

SI/78-125: this is another case dealing with the Financial Administration Act and allowing a department to expend funds not approved by Parliament when under the terms of a regulation it gives itself the opportunity to do so. Any comment?

#### CHARGES FOR SPECIAL SERVICES TERMS AND CONDITIONS

Financial Administration Act  
P.C. 1978-2190

November 8, 1978

#### *Criteria 14 and 15*

##### 1. Sections 2 and 4

See the comment on SOR/78-124.

##### 2. Section 5(b)

This provision may allow the Department of the Environment the opportunity to expend funds for purposes not approved by Parliament in a specific appropriation. Committee members, being familiar with the appropriation system, will be able to judge of this matter.

**Mrs. Holt:** I just wanted to ask two questions of the co-chairmen or the legal counsel. Is there no accountability of any sort in this situation, and is there any way to correct what exists? They can expend public funds for a public purpose not approved by Parliament in a specific appropriation, and that is identical to the fact that people can compose laws and ban saccharin and cyclamates and do what they want. Is there no accountability in this case?

**Mr. Eglington:** The reason I put that comment in, Mrs. Holt, is that it appeared to me . . . I am certainly no expert on the intricacies of the appropriation system—but this appeared to be the practice of what has been termed “net voting”, which the Senate has objected to on numerous occasions and which does allow departments a kitty, as it were, do money that has not been specifically appropriated by Parliament. How I am not entirely sure that this does amount to net voting because I have great difficulty in understanding the appropriation system; but it appears on the surface, at least, that money is going to come into the Department of the Environment which Parliament has not voted, and which the Department of the Environment will then have to spend.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I thought we had got an undertaking to drop that net voting business. It seems to me we had a considerable hullabaloo about it in the Senate and that we finally got an assurance that it was to be dropped. If it is still going on, I think we had better take special notice of this in our interim report, or some report that we make. I am quite sure that the national finance committee of the Senate strongly condemned it and that we were promised repentance and better conduct in future.

**[Traduction]**

**Mme Holt:** Il n'est pas étonnant que la population canadienne se sente opprimée par le paternalisme.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Bien.

TR/78-125: il s'agit de nouveau d'un cas relié à la Loi sur l'administration financière; un ministère se donne l'autorisation de dépenser des fonds qui ne sont pas approuvés par le Parlement, en vertu d'un règlement. Y a-t-il des observations?

#### MODALITÉS RELATIVES AUX DROITS À PAYER POUR LES SERVICES SPÉCIAUX

Loi sur l'administration financière  
C.P. 1978-2190

Le 8 novembre 1978

#### *Critères 14 et 15*

##### 1. Articles 2 et 4

Voir le commentaire touchant au DORS/78-124.

##### 2. Paragraph 5(b)

Grâce à cette disposition, le ministre de l'Environnement peut être autorisé à affecter des fonds à des fins non approuvées par le Parlement dans un crédit particulier. Les membres du Comité, connaissant le système des crédits, seront aptes à juger de cette question.

**Mme Holt:** Je voudrais poser deux questions aux coprésidents ou au conseiller. Ne peut-on pas forcer ici l'imputabilité ou redresser cette situation? Les ministères peuvent dépenser des fonds qui ne sont pas autorisés par le Parlement dans un crédit particulier et cela me fait penser à la possibilité de faire des lois qui bannissent la saccharine et les cyclamates à volonté. Ne peut-on pas exiger l'imputabilité ici?

**M. Eglington:** Si j'ai attiré l'attention des membres du comité sur cette question, même si je ne suis pas un expert en ce qui a trait aux détails du système d'affection de crédits, c'est qu'il me semble que ce soit là la pratique que l'on a appelée «crédit net», contre laquelle le Sénat s'est élevé à plusieurs reprises et qui permet aux ministères de puiser dans une caisse des fonds qui ne sont pas approuvés par le Parlement. Je ne suis pas sûr de ce que j'avance ici car j'ai beaucoup de mal à comprendre le système d'affection de crédits. A première vue, ces fonds semblent faire partie de l'ensemble des fonds affectés par le Parlement au ministère de l'Environnement qui peut les dépenser.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je pensais qu'on s'était engagé envers nous à abolir le système du crédit net. Il y a eu au Sénat beaucoup de raffut à ce sujet et je pensais qu'on nous avait donné l'assurance que la pratique allait être abandonnée. Si elle a encore cours, je pense qu'il faudrait le signaler tout spécialement dans notre rapport intérimaire ou dans un autre rapport que nous ferons. Le comité sénatorial des finances nationales s'oppose fermement à cette pratique et je ne crois pas me tromper en disant qu'on nous a promis de corriger la situation à l'avenir.

[Text]

• 1125

**Mr. Eglington:** The thing to do is to ascertain whether in fact it does amount to . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes.

**Mr. Eglington:** . . . and get an expert opinion on that.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** It is certainly driven home by the distinction between 5(a) and 5(b), is it not?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** as we now have a quorum I think we can have resolutions and voting, Mr. Joint Chairman.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** You deal with that one and I have some littler ones here about . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The Post Office report, first of all, Mr. Eglington reminds me. Of course, we have this one about the travelling expenses and so forth. I think I should take charge at this point because it would really be invideous for the other Joint Chairman to deal with this one. I should be glad if someone would move that reasonable travelling and living expenses be paid to Mr. Baldwin with respect to expenses incurred on behalf of this Committee during his trip to New Zealand.

**Senator Lafond:** I so move.

**Mrs. Holt:** I so move, or did someone already move it?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think Senator Lafond had already moved it.

**Mr. Eglington:** Australia.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh yes, it should say "Australia", should it not?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes, New Zealand was different. New Zealand was freedom of information which I did not . . . and Australia was . . .

**An hon. Member:** New Zealand was your home.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes, that is right; I discovered my roots.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I was a little surprised to see this but such is my confidence in the Clerks of the Committee that I read out what was in front of me. It should be "Australia". So ordered?

I think there is another small one. Mr. Joint Chairman, perhaps you wish to deal with that one, or several of them.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes, there are three more dealing with our trip to Washington. No, firstly, more important than that is the question of the contractual arrangements with Counsel which will expire during the period when Parliament is obviously not likely to be sitting. As it is essential that we should now do something to have that contract renewed so that he will be ready and waiting for us with great piles of orders in council and regulations and a magic formula when we come back.

The motion would be that the Committee recommend that the services of Mr. Eglington, Miss Mayrand and Mrs. Leroux be retained after expiration of their existing contracts. Will someone move that?

[Translation]

**M. Eglington:** En fait, il faut vérifier si la somme . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je vois.

**M. Eglington:** . . . consulter un expert là-dessus.

**Le coprésident (M. Baldwin):** La démonstration est faite par la distinction qui existe entre 5(a) et 5(b), n'est-ce pas?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le quorum est atteint et nous pouvons passer à la mise aux voix des résolutions.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Occupez-vous de celle-ci et je m'occuperai de ces quelques . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Tout d'abord, le rapport sur le ministère des Postes, que M. Eglington me signale. Il y a, bien entendu, cette question des frais de déplacement. Il vaudrait mieux que je traite de cette question, car il serait déplacé de laisser à l'autre coprésident le soin de le faire. Quelqu'un veut-il présenter une motion pour qu'un montant raisonnable de frais de séjour et de déplacement soit versé à M. Baldwin pour les dépenses auxquelles il a dû faire lors de son voyage en Nouvelle-Zélande?

**Le sénateur Lafond:** Je présente la motion.

**Mme Holt:** Je présente la motion. Quelqu'un l'a-t-il déjà fait?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le sénateur Lafond l'a déjà fait.

**M. Eglington:** C'était en Australie.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Vous avez raison.

**Le coprésident (M. Baldwin):** En Nouvelle-Zélande, c'est autre chose. C'était au sujet de la liberté d'information, et je n'ai pas . . . l'Australie, au contraire . . .

**Une voix:** La Nouvelle-Zélande, c'est votre patrie.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Tout à fait, j'y ai trouvé mes racines.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'ai lu «Nouvelle-Zélande» avec étonnement, mais comme je fais pleine confiance aux greffiers du Comité, je ne me suis pas rendu compte qu'il aurait fallu lire «Australie». Est-ce approuvé?

Il y a quelques autres questions d'ordre pratique. Monsieur le coprésident, vous voudrez peut-être vous en occuper.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il s'agit de notre voyage à Washington. Avant tout, il y a la question du contrat de notre conseiller qui prendra fin pendant que le Parlement ne siégera plus. Il nous faut donc prendre des mesures immédiatement pour que ce contrat soit renouvelé pour qu'à la rentrée il ait déjà préparé des liasses de documents, de décrets du conseil et de règlements, sans oublier la formule magique.

J'ai donc ici une motion visant à retenir les services de M. Eglington, M<sup>me</sup> Mayrand et M<sup>me</sup> Leroux après l'expiration de leur contrat actuel. Quelqu'un peut-il présenter la motion?

## [Texte]

**Mrs. Holt:** I so move with great pleasure.

**Senator Lafond:** To be retained for an open period?

**Mr. Eglington:** Our experience has been that the House of Commons, who look after the housekeeping, prefer 12 months.

**Senator Lafond:** Will that motion be acceptable by the powers that be if there is no limiting period? Have we ascertained that?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Should we put "for a 12-month period?" I will add the words, "for a period of 12 months."

**Senator Lafond:** I think it might be required by the Commissioners of Internal Economy or whoever pays for that, that it not be an open-ended affair.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** With that addition, "for a period of 12 months," the motion has been put. Is it agreed?

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** That reasonable travelling expenses and living expense be paid to Mr. Eglington with respect to his attendance to the legislative studies conference held in Vancouver from February 15 to 17, 1979. I think that was discussed before. Is that agreed? Will someone move that?

**Mrs. Holt:** I so move.

**Some hon. Members:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Finally that Mr. Peter Dobell, Director of the Parliamentary Centre for Foreign Affairs and Foreign Trade, be part of the staff of this Committee during its trip to Washington, D.C., in March 1979.

**Mr. McKinley:** Mr. Chairman, I do not think that will be necessary.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** May I say that at the last meeting we had one short of a quorum and it was agreed to at that time but we did not have the quorum. The thing is that arrangements were made through Mr. Dobell to meet the various people, people we will be meeting in Ottawa through his contacts. It was difficult for the rest of the Committee to do that. There was some discussion and it was understood that there would be no compensation, merely expenses in going down there. Mrs. Holt.

• 1130

**Mrs. Holt:** In view of the fact that the time is so short there, I think we need someone to prepare and facilitate our meetings. I was always one to criticize taking officials or extra people along on our trips on the Penitentiaries Committee, but I found that it was absolutely essential. You can do about three times the amount of work if someone is co-ordinating and bringing the pieces together for you. So I would favour the motion.

**Mr. McKinley:** I understand that situation, Mr. Chairman. It seems to me that we have enough people in our own group with our Clerks, etc., and, I believe, counsel, that they should

## [Traduction]

**Mme Holt:** Je le fais avec vif plaisir.

**Le sénateur Lafond:** Leurs services seront-ils retenus indéfiniment?

**M. Eglington:** Habituellement, la Chambre des Communes impose 12 mois.

**Le sénateur Lafond:** Est-ce que la motion sera recevable par les autorités si nous ne fixons pas de date limite? A-t-on vérifié?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous devrions peut-être inclure «pour 12 mois», n'est-ce pas? Je vais faire cet ajout.

**Le sénateur Lafond:** Je pense que les commissaires de la régie interne l'exigeront pour qu'un délai soit fixé.

**Le coprésident (M. Baldwin):** La motion, telle qu'elle a été lue, avec le rajout de «pour 12 mois», est-elle adoptée?

**Des voix:** Adopté.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous proposons qu'une somme raisonnable pour couvrir les frais de déplacement et de séjour de M. Eglington à la Conférence sur les études législatives qui s'est tenue à Vancouver du 15 au 17 février 1979, soient versée. Nous avons déjà parlé de cela. Est-ce adopté? Quelqu'un veut-il présenter la motion?

**Mme Holt:** Je présente la motion.

**Des voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous proposons, en terminant, que M. Peter Dobell, directeur du Centre parlementaire pour les affaires étrangères et le commerce extérieur, fasse partie du personnel du Comité au cours de la visite de ce dernier à Washington, D.C., en mars 1979.

**M. McKinley:** Je ne pense pas que ce soit nécessaire.

**Le coprésident (M. Baldwin):** A la dernière séance, cette motion a été adoptée par tous ceux qui étaient présents mais, malheureusement, le quorum n'était pas atteint. C'est par l'intermédiaire de M. Dobell que nous avons pu rencontrer diverses personnalités qui sont venues à Ottawa grâce à ses bons services. Le Comité ne pouvait pas organiser cela lui-même et, quand nous avons discuté de la question, il fut entendu qu'il n'y aurait pas de dédommagement mais tout simplement qu'on couvrirait les dépenses du voyage. Madame Holt.

**Mme Holt:** Nous disposerons de peu de temps là-bas et nous aurons donc besoin de quelqu'un qui préparera les réunions. Je me suis toujours élevée contre des délégations trop nombreuses lorsque notre comité des pénitenciers s'est déplacé, mais j'ai dû me rendre à l'évidence que c'était essentiel. On peut, quand quelqu'un coordonne et rassemble toutes les pièces d'un casse-tête pour vous, accomplir trois fois plus de travail. J'approuve donc la motion.

**M. McKinley:** Monsieur le président, je comprends fort bien cela. Je pense que notre groupe est déjà assez nombreux, nous avons des greffiers et un conseiller qui pourront très bien

## [Text]

be able to carry on that work without bringing in outside people like Mr. Dobell. I realize now that it has already been done, so I would be prepared to go along with it.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** May I explain that it was as Mrs. Holt said, that the real reason was the question of time. The week that we decided to go there, Congress was not sitting. It was the week after that that both motions got passed in the House and the Senate. That left a little less than three weeks to try to make contact with the various people in Washington. I made some phone calls on my own. Obviously, the Clerks would not know the precise—I am not being disparaging—they would not know the precise people to make contact with the Senate committees, the House committee and the Congressional committee and the other people. And because of Mr. Dobell's contacts, through External, with a number of people in Washington, it was thought that he would be able to arrange this in that limited time.

I might agree with you, that in most circumstances . . .

**Mr. McKinley:** It is patronage, that is about what it is, but you have to go along with it.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** It is a special case here.

**Senator Lafond:** On the basis of my experiences, and particularly in Washington, Peter Dobell is just invaluable. He has got every door open and he knows everyone personally in Congress, the Senate, the Administration . . .

**Mr. McKinley:** Providing he does not send one of his assistants.

**Senator Lafond:** Oh, no. The motion is for Peter to be there himself, and in Washington Peter handles these things himself.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I just want to add one caveat here. I hope that this will not be drawn into precedent, because I think the points Mr. McKinley makes are in general very valid, and I should not like to see us getting too much beholden to Mr. Dobell. He is doing this free, gratis, and for nothing, which I think is rather unusual—his organization. I hope we are not going to do anything that will in any way compromise the hard-won independence which we struggled so hard to get.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** As far as I know, I do not think so, Mr. Co-Chairman. This was a special circumstance; we had this limited period of time and we had to have somebody there who could make these contacts and lay the thing on for us.

I discussed the question of contract before I brought it to the Committee and it was understood that there would only be the living expenses and the transportation going down there. So I think it ends, as far as the Committee is concerned. What the next Committee will do about the terms of reference is up to them, but as far as we are concerned it ends at this point.

Is there any further discussion of the motion?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I doubt whether you will get there at all, as a matter of fact. Some of you may be *functus officio* by that time.

## [Translation]

s'acquitter de cette tâche sans qu'on ait besoin d'avoir recours à M. Dobell. Je me rends compte qu'il faut bien que je m'incline car cela a déjà été fait.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Madame Holt l'a déjà dit, c'est pour une question de temps que nous procémons ainsi. Quand nous avons pris la décision d'aller à Washington, le congrès ne siégeait pas. Une semaine plus tard, les deux motions ont été adoptées par la Chambre et le Sénat. Cela ne laissait plus que trois semaines pour contacter les diverses personnalités que nous voulons consulter à Washington. Pour ma part, j'ai fait quelques appels téléphoniques. Sans méchanceté, il est évident que les grefiers ne sauraient pas à qui s'adresser . . . ils ne sauraient pas à qui s'adresser auprès des comités sénatoriaux et du comité du Congrès ou ailleurs. M. Dobell a des contacts à Washington par le biais du ministère des Affaires extérieures et on a cru bon de s'adresser à lui pour que tout soit fait dans les plus brefs délais.

Je conviendrais avec vous que, dans la plupart des cas . . .

**M. McKinley:** C'est du patronage et il me faut m'incliner.

**Le coprésident (M. Baldwin):** C'est un cas spécial ici.

**Le sénateur Lafond:** Peter Dobell vaut son pesant d'or à Washington, d'après ce que j'ai pu constater. Il a ses entrées partout et il connaît toutes les personnalités au Congrès, au Sénat, dans l'administration.

**M. McKinley:** Dans la mesure où il n'envoie pas un de ses adjoints.

**Le sénateur Lafond:** Jamais il ne ferait cela. La motion vise à permettre à Peter de venir à Washington avec nous et c'est lui qui s'occupera de tout lui-même.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je voudrais ajouter une réserve ici. J'espère que cela ne créera pas un précédent, car je pense que les objections de M. McKinley sont tout à fait justifiées. Il ne faudrait pas que nous comptions exclusivement sur M. Dobell. Je sais qu'il offre ses services gratuitement, qu'il ne demande pas d'honoraires, ce qui fait l'originalité de son offre. J'espère que nous ne ferons rien qui compromettre notre indépendance si chèrement acquise.

**Le coprésident (M. Baldwin):** N'ayez crainte, monsieur le coprésident. Il s'agit d'un cas spécial car nous disposions de peu de temps et nous n'avions personne sur qui compter pour établir ces contacts et organiser la visite pour nous.

Quand nous avons parlé du contrat avant de saisir le comité de la question, on s'est entendu qu'il ne s'agirait que de frais de séjour et de déplacement. Cela s'arrêtera là pour ce qui est du comité. Il appartiendra au prochain comité de fixer le nouveau mandat mais, en ce qui nous concerne, cela s'arrêtera là.

Y a-t-il d'autres observations sur la motion?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je crains fort que vous n'en arriviez pas là. Certains d'entre vous ne seront peut-être plus en poste alors.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Of course, it will still be free to those members of the Committee who are denied the joys of electioneering. They may be able to go.

**Mrs. Holt:** Or if we pay our own way.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Is the motion carried?

**Mr. McKinley:** We can go while Parliament is dissolved can we?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I was going to say once there has been a dissolution I suppose this Committee is *functus officio* and . . .

**Senator Riley:** I remember in 1974, in July during the campaign, a group of us went down on a NATO meeting. I do not know how it was arranged . . .

**Mr. McKinley:** I think the senators just take over.

**Senator Riley:** We were all senators.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** But you would not be a committee either, I think, you would just be going as senators appointed by a government.

**Senator Lafond:** The senators are the representatives of Parliament and we retain our parliamentary status, therefore, we can do it. But as a committee of any type, even a Senate committee, for that matter, if there is no Parliament there is no committee, period.

• 1135

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Well, I am going to Rideau Hall tomorrow to see about the investiture of a medal for a boy for lifesaving and maybe I might have a chance to ask the Governor General what our chances are.

**M. Béchard:** Will you advise the Governor General or . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Oh yes, I am in favour of advising him, anyway, under any conditions.

**Mrs. Holt:** It may be of interest to the Committee to know that Ken Robinson is coming out of hospital Saturday so, if we are still here, maybe we can get him to go on the Committee, although he is supposed to be resting for one month, I am told. This Committee probably put him in hospital.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Oh now, now, Mrs. Holt, really.

**Mrs. Holt:** Well, it is so infuriating, what you see in here.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Oh yes. Well, that is true, I suppose.

**Mrs. Holt:** Not my colleagues, not all of them.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** No, that is true.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now then, the next thing the Co-Chairman suggests I do my bit on is the draft report on the postal matter. I think we all have this before us. It has been slightly amended from the one we had before in order, I think, to meet the suggestion of Senator Godfrey that we had better put in something specific in the third paragraph so that "wayfaring men, though fools, might not err therein"; people would know what it was that we were talking about and

## [Traduction]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Libre aux membres du comité qui n'auront pas la joie de faire la campagne électorale de venir.

**Mme Holt:** Ou nous devrons le faire à nos frais.

**Le coprésident (M. Baldwin):** La motion est-elle adoptée?

**M. McKinley:** Nous pouvons très bien aller à Washington même si les Chambres sont dissoutes, n'est-ce-pas?

**Le coprésident (M. Baldwin):** J'allais justement dire qu'à-près la dissolution, le comité sera dissous d'office . . .

**Le sénateur Riley:** En juillet 1974, pendant la campagne électorale, certains d'entre nous sont allés à une réunion de l'OTAN. Je ne sais pas si cela avait été arrangé . . .

**M. McKinley:** Ce sont les sénateurs qui s'en chargent.

**Le sénateur Riley:** Nous étions tous des sénateurs.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Mais la visite ne serait pas celle d'un comité mais bien celle de sénateurs nommés par le gouvernement.

**Le sénateur Lafond:** Les sénateurs sont les représentants du Parlement et ils restent parlementaires même si le Parlement est dissous. Nous pouvons donc faire cette visite. Si les Chambres sont dissoutes, cependant, les comités du sénat disparaissent également. C'est tout ce qu'il en est.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Eh bien, je vais à Rideau-Hall demain pour la remise d'une médaille à un garçon qui a sauvé la vie de quelqu'un et peut-être que je pourrai demander au gouverneur général si nous pouvons être optimistes.

**M. Béchard:** Allez-vous conseiller le gouverneur général . . .

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oh oui. Je crois qu'il faut le conseiller, quelles que soient les circonstances.

**Mme Holt:** Le comité sera peut-être heureux d'apprendre que M. Ken Robinson sortira de l'hôpital samedi. Si nous sommes encore ici, peut-être que nous pourrons le faire inscrire au comité, bien qu'il soit censé se reposer pendant un mois, paraît-il. C'est sans doute le comité qui est la cause de son hospitalisation.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Allons donc, M<sup>me</sup> Holt.

**Mme Holt:** Ce que l'on voit ici est tellement exaspérant.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Ah oui, je l'admetts.

**Mme Holt:** Pas mes collègues, pas tous.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Non, vous avez raison.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** L'autre question que le président me propose de soumettre au comité est le projet de rapport sur la question des postes. Je crois que vous avez tous ce document. L'original a été légèrement modifié à la demande du sénateur Godfrey, qui a suggéré que nous soyons plus précis dans le troisième paragraphe pour que «ceux qui suivent la route, même les insensés, ne puissent s'égarer», qu'ils sachent de quoi nous parlons et qu'ils ne trouvent pas seulement des renvois à des numéros de documents.

## [Text]

not simply have reference to documents with numbers on them.

**Is there any other change, Mr. Counsel?**

**Mr. Eglington:** No, the last sentence in paragraph two was put as the last sentence of paragraph three. That is the only change.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, what is the will of the Committee? I think we are all familiar with the matter that is dealt with here, the unusual and unexpected use by the Crown of Section 13 of the Financial Administration Act to raise the postal rates from ...

**Senator Riley:** When will this report be made to the Senate and the Commons, right away?

**An hon. Member:** Right away, I would say.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Tomorrow. It may be in both Houses tomorrow.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Will we be meeting tomorrow, do you think, Senator Lafond? I rather suspect we may.

**Senator Lafond:** No. We will be adjourning tonight until Tuesday.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I wondered if we had any legislation that was going to keep us here tomorrow.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Well, we could hold it up and maybe present it in both Houses at the same time and present them both on Tuesday.

**Senator Lafond:** Tuesday.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Is that agreed?

**An hon. Member:** Agreed.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** The motion will be that we accept the report and that it be brought in to both Houses.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** And there is some kind of rule over in the Senate about tabling and presenting and, if you table it, you do not get it approved. So I am going to be very careful to see that the officials of the Senate do not tinker with the thing and find that it is merely tabled. I do not know that there are any booby traps like that in the House of Commons.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** When we present, we present the report and then move concurrence.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, this is what must be done in the Senate.

**Senator Lafond:** I would suggest, Mr. Joint Chairman, that you ask our people to determine what procedure was used in our previous reports on this given subject, and let us try to stick with that.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes.

**Senator Riley:** The question was raised in one of the previous reports, Senator Forsey, you were not going to report to the Senate.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, yes. One of the officials, who shall be nameless, persuaded me that the proper thing to do was simply to table the particular report. I have

## [Translation]

Y a-t-il d'autres changements, monsieur le conseiller?

**M. Eglington:** Non. La dernière phrase du paragraphe 2 a été placée à la fin du paragraphe 3. C'est la seule modification.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Est-ce que le comité est d'accord? Nous connaissons tous bien la question dont on parle, l'usage inhabituel inattendu que fait la Couronne de l'article 13 de la Loi sur l'administration financière pour majorer les tarifs postaux ...

**Le sénateur Riley:** Quand ce rapport sera-t-il renvoyé au Sénat et à la Chambre des communes, immédiatement?

**Une voix:** Tout de suite, à mon avis.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Demain. Il sera reçu par les deux Chambres demain.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Sénateur Lafond, aurons-nous une séance demain? C'est possible, je pense.

**Le sénateur Lafond:** Non. Nous ajournerons ce soir jusqu'à mardi.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je me demandais si nous avions des mesures à étudier demain.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous pourrions attendre et présenter le rapport dans les deux Chambres en même temps mardi.

**Le sénateur Lafond:** Mardi.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Est-ce d'accord?

**Une voix:** D'accord.

**Le coprésident (M. Baldwin):** La motion portera que nous acceptons le rapport et qu'il est présenté aux deux Chambres.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il y a au Sénat une règle sur le dépôt et la présentation des rapports qui veut qu'un rapport déposé n'est pas approuvé. Je garderai l'œil ouvert pour m'assurer que les fonctionnaires du Sénat ne s'arrangent pas pour déclarer qu'il a été simplement déposé. Je ne connais pas de siège de ce genre à la Chambre des communes.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Lorsque nous présentons des rapports, nous proposons qu'ils soient adoptés.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est ce qu'on doit faire au Sénat.

**Le sénateur Lafond:** Je propose, monsieur le coprésident, que vous demandiez aux sénateurs quelle procédure avait été adoptée lors de nos rapports précédents sur ce même sujet et que nous nous en tenions à cette procédure.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui.

**Le sénateur Riley:** La question a été soulevée lors de la présentation de l'un des rapports précédents, sénateur Forsey, vous ne vouliez pas faire rapport au Sénat.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui. L'un des fonctionnaires, dont je tairai le nom, m'a convaincu qu'il valait mieux simplement déposer ce rapport. Depuis ce temps, j'ai découvert

## [Texte]

found out since that if you want to get any kind of action on it, you have got to present it. So this will be presented.

Mr. Bouffard, please take notice, and if he is told, look, do not put that "present", say "tabled", say the Joint Chairman will not have it.

**Senator Riley:** She is retired now.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes.

**Mr. Eglington:** And there is one other matter. If the officials of the Senate want to start reversing the orders of names and numbers, they could not do that because we end up with different reports, a Commons report and a Senate report.

Now, if I could just raise one matter, Mr. Chairman, before . . .

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes.

**Mr. Eglington:** . . . we go back to the agenda, there is a draft interim report around the table and the latest terms of reference, and perhaps members would like to read that and, if, on Tuesday, they decide that it is a suitable basis for working from, we could then get it translated.

• 1140

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Members can take that home; it will be good reading in and out of church Sunday and Saturday and Sunday.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Having read it myself, I am inclined to say it will be very good reading both in and out of church.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** May I in that regard, before leaving this, tell you that I have prepared—seeing that you are good enough to accept the motion with regard to expenses—a six-page statement on the consultations and the experience I did have in Canberra and Melbourne. All the material that I had picked up there finally came to me through the diplomatic pouch and I have a lot of very interesting material which I think will go before the Committee.

Unfortunately, it is all in English. The translation is going to take some time, probably during the course of this summer when we are away. Maybe at the first opportunity when we have time I can read into the record at least the statement, any time when we get finished our other business, and then simply table all these documents. They are available for inspection by any of the members of the Committee but maybe we can have them appended to our proceedings at some time after they have been translated.

I really think they ought to be required reading. Much of the material has been given to us from time to time by Counsel; some of it has come in. But when you put it all together and in conjunction with the information which I obtained there, the tone of the Senate Committee reports, the very new procedure which is referred to in the draft report by Counsel, the Administrative Appeals Tribunal, which has only been in operation for about a year and a half, the powers they have and the way they exercise those powers, the simplicity of their procedure, the opportunity for preliminary discussions to try to arrive at settlements, their freedom of this tribunal to

## [Traduction]

que si on veut que ce rapport ait un effet, il faut le présenter. Nous allons donc présenter celui-ci.

M. Bouffard, veuillez en prendre note et si on vous dit ne mettez pas «présenter» mais «déposer» dites que le coprésident s'y oppose absolument.

**Le sénateur Riley:** Elle est à la retraite maintenant.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui.

**Mr. Eglington:** Il y a une autre question. Si les fonctionnaires du Sénat veulent inverser l'ordre des noms et des numéros, ils ne peuvent le faire, parce qu'on obtient ainsi des rapports différents, un pour les Communes, un pour le Sénat.

Si vous me permettez, monsieur le président, de soulever une question . . .

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui.

**Mr. Eglington:** . . . avant que nous revenions à l'ordre du jour. Nous avons fait distribuer un projet de rapport provisoire et la dernière version du mandat du comité; peut-être que les députés voudront bien le lire et si, mardi, ils jugent que c'est un document acceptable comme point de départ de la discussion, nous pourrons le faire traduire.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Les députés peuvent l'emporter avec eux, ce sera une bonne lecture à l'entrée et à la sortie de l'église samedi et dimanche.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** L'ayant lu moi-même, je peux dire que ce sera une très bonne lecture à l'entrée et à la sortie de l'église.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Avant de passer à autre chose, permettez-moi de vous dire que j'ai préparé, puisque vous avez la gentillesse d'accepter la motion relative aux dépenses, un exposé de six pages sur les consultations et les rencontres que j'ai faites à Canberra et à Melbourne. Tous les documents que j'ai rassemblés là-bas ont finalement été envoyés par la valise diplomatique et il y a là de très intéressants documents que je présenterai au comité.

Malheureusement, ces documents sont uniquement en anglais. Il faudra un certain temps pour faire la traduction, probablement tout l'été, pendant notre absence. Quand nous en aurons le temps, lorsque nous en aurons terminé avec nos autres travaux, je pourrai consigner au moins l'exposé au compte rendu et je me contenterai de déposer tous ces documents. Tous les membres du comité peuvent les consulter et nous pourrons peut-être les annexer à notre compte rendu lorsqu'ils auront été traduits.

Selon moi, la lecture de ces documents devrait être obligatoire. Une grande partie d'entre eux nous a été distribuée par le conseiller. Tous ces documents, ajoutés aux renseignements que j'ai obtenus là-bas, sur le ton des rapports des comités du Sénat, la nouvelle procédure dont parle le conseiller dans son projet de rapport, le tribunal administratif d'appel, qui n'est en place que depuis un an et demi, ses pouvoirs et la façon dont il les exerce, la simplicité de la procédure, la possibilité de tenir des discussions préliminaires pour conclure des accords, la liberté de ce tribunal, qui peut substituer sa décision à celle d'un ministre ou d'un représentant d'un tribunal et, surtout, le

## [Text]

substitute their decision for that of a Minister or of an agency of a tribunal, and then, over and above that, the power on the part of either House to move to disallow any regulation and the liaison between the draftsman in the Attorney General's department which is the only group concerned with drafting regulations and the committee and the Clerk of the committee, so it is most unlikely there could be at any time the number of problems we have.

They have problems; I do not mean to suggest that they do not. There are gaps and omissions. But their committee has been in existence for 47 years. It is only a Senate committee. I do not mean to say "only" a Senate committee but it does not include members of the House of Representatives; it is only in the Senate that these matters are considered. It is a small, well-functioning committee, with practically unanimity, 4 members of the government and 3 of the Opposition. It wields quite a lot of authority and after 47 years it has developed an expertise and an air of authority about them which fits very well with the kind of work they are doing. And there is no doubt in my mind that while they have problems in Australia, it is nothing like we have. And when I told the people over there the things we have to contend with, they simply shook their heads in amazement.

So that is just a preliminary to saying I hope to read this report, put it on the record at some time and read the other documents. There are decisions here: the Administrative Appeals Tribunal, which I brought with me; there is an interesting press story about the Chairman of their committee, Senator Missen; there are 6 or 7 committee reports; there is 1 committee report which I think we had explained to us before, but I know I forgot, whereby the Ministers who have been lax and delinquent in dealing with recommendations of the committee file statements which are then included in the report and explain why or how and justify their inability or refusal to comply with committee recommendations.

All these things are available. I think that it would certainly be most helpful to the next committee so if I do not get a chance to read it into the record, some time I will simply table them with the reports.

• 1145

Senator Lafond.

**Senator Lafond:** Mr. Chairman, your own statement of about six pages to which you were referring ...

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes.

**Senator Lafond:** If it is in the proper kind of shape for your satisfaction now, why do we not consider it as read this morning and put it in the record of the Committee for this date so we are sure at least that if dissolution occurred too early we would have something on record in this Parliament to be referred to in the next? It is only six pages. There is no problem to get it translated and included in these minutes.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes, I felt a little unhappy about it because I just had it completed this morning and then had no chance to have it translated. I have only had about five ...

## [Translation]

pouvoir que possède chacune des Chambres de proposer le désavoue de tout règlement ainsi que le rapport entre les rédacteurs du ministère du procureur général, qui seul peut rédiger les règlements, et le comité et son greffier, tout cela porte à croire qu'ils ne peuvent pas avoir les problèmes que nous connaissons.

Ils ont des problèmes, je ne veux pas laisser entendre qu'ils n'en ont pas. Il y a des lacunes et des oubliés. Mais ce comité existe depuis 47 ans. C'est un comité du Sénat seulement. Ce n'est pas que cela soit négligeable, mais il ne comprend pas des membres de la Chambre des représentants; ces questions ne sont étudiées qu'au Sénat. C'est un comité de taille réduite, qui fonctionne bien, presque à l'unanimité. Il comprend 4 membres du gouvernement et trois de l'opposition. Il exerce un pouvoir assez considérable et, en 47 ans, il a acquis une compétence et une respectabilité qui conviennent très bien au travail dont il est chargé. Sans doute, l'Australie a des problèmes, mais ils ne sont pas comparables aux nôtres. Lorsque j'ai raconté aux gens de là-bas les problèmes auxquels nous devions faire face, ils en sont restés bouche bée.

Tout cela pour dire que j'espère consigner ce rapport au compte rendu un jour prochain et que vous lirez les autres documents. Ils comprennent notamment des décisions du tribunal administratif d'appel, un article intéressant sur le président du comité, le sénateur Missen, six ou sept rapports du comité, dont l'un nous a déjà été expliqué, je crois, mais nous l'avons peut-être oublié, qui montre comment les ministres qui ont négligé d'appliquer la recommandation du comité présentent à celui-ci une déclaration dans laquelle ils expliquent pourquoi ils n'ont pas pu se conformer à ses recommandations, ou ont refusé de le faire, déclarations qui sont ensuite insérées au rapport.

J'ai tous ces documents. Ce sera certainement très utile pour le prochain Comité, et si je n'ai pas la possibilité de le lire pour le compte rendu, je déposerai tout simplement ces renseignements avec les rapports.

Sénateur Lafond.

**Le sénateur Lafond:** Monsieur le président, votre propre déclaration d'environ 6 pages que vous avez mentionnée ...

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui.

**Le sénateur Lafond:** Si vous en êtes satisfait, pourquoi ne pas considérer qu'elle a été lue et l'imprimer dans le compte rendu d'aujourd'hui, de sorte que si la dissolution arrivait trop tôt, nous aurions quelque chose au compte rendu qui pourrait être renvoyé au prochain Comité. Ce n'est que six pages. Pourquoi ne pas la faire traduire et inclure dans les procès-verbaux et témoignages.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui, j'étais désolé de ne pas avoir eu la possibilité de la faire traduire, je l'ai terminé ce matin. Je n'ai eu que cinq ...

## [Texte]

**Senator Lafond:** . . . the contents of it.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** If it is all right, then, I will so . . .

**Mr. Eglington:** I just wanted to say, for completeness of the record, and also perhaps for the advantage of the next Parliament, if anybody is interested I have a complete set of the Senate reports from 1932 forward. And there is one other aspect of that—it is thought to be sound for the future. The people involved in keeping regulations in Canberra and in London and needless to say here, to some extent, and that extent is being discussed here, are thinking of promoting a sort of Commonwealth Conference of some sort on the whole matter. India is into it as well because they have a very active committee no doubt in the sub-continent. With its hundreds of millions of people they have more regulations than we have ever dreamt of.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Right. Well, I will table this and then we will leave the other documents so that they will be available should this Parliament meet an untimely end in the near future.

**The Joint (Senator Forsey):** It is to be part of our proceedings today.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes. Now then, SOR/78-367—I think that is the next one, is it not, Mr. Eglington?—Technical Assistance Regulations. This comes aptly after the report that we just dealt with. Is there any comment on this from counsel or from members of the Committee? It deals with the discretion . . . There seems to be an unhappy discretion in the fixing of remuneration.

SOR/78-367

TECHNICAL ASSISTANCE REGULATIONS

Appropriation Act No. 3, 1977

P.C. 1978-1268

January 3, 1979

1. Correspondence explaining section 9(2) is attached. The explanation given is probably to be accounted satisfactory. One might think C.I.D.A. “cheap” but at least the trainee knows what to expect, or rather what not to expect.

2. Throughout the Regulations discretion is left to the Agency, or its President, to decide the actual amounts of money to be paid. Mr. Sicard indicates in the second last paragraph of his letter of 1st August 1978 that this has been done deliberately. Especially in the case of co-operants (Part II of the Regulations) this discretion is remarkable. Persons dealing with C.I.D.A. sign contracts and commit themselves for a certain period. It seems unfair that they can not be sure of what they will receive by way of remuneration and compensation.

The wording of the enabling Vote 25 is quite clear. The Agency has the authority to engage persons for service in developing countries and to provide education or training to people from developing countries *in accordance with . . . regu-*

## [Traduction]

**Le sénateur Lafond:** . . . le contenu.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Si ça va, je le ferai . . .

**M. Eglington:** Pour le compte rendu, et pour la gouverne de la prochaine législature, je voulais ajouter que si quelqu'un veut les rapports du Sénat, j'ai toute la série depuis 1932. Ceux qui s'occupent des règlements, à Canberra, à Londres et, il va sans dire, ici, envisagent de tenir une sorte de Conférence du Commonwealth sur cette question. L'Inde participerait également parce qu'elle a un comité très actif. Comme elle a des centaines de millions de personnes, elle a plus de règlements que nous ne pourrions l'imaginer.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui. Je vais donc déposer ce rapport et nous garderons les autres documents de sorte qu'ils soient disponibles si la législature actuelle prend fin dans un avenir rapproché.

**Le coprésident (M. Forsey):** Cela fera partie de nos délibérations d'aujourd'hui.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui. Passons maintenant au DORS/78-367. Je crois que c'est le suivant, n'est-ce pas, monsieur Eglington? Il s'agit du Règlement d'assistance aux stagiaires et coopérants. C'est un règlement qui tombe à pic après le rapport que nous venons d'étudier. Y a-t-il des commentaires du conseiller ou des membres du Comité? On y parle de la discréction . . . Il semble que quelqu'un ait toute discréction en ce qui concerne les montants à payer.

DORS/78-367

RÈGLEMENT D'ASSISTANCE AUX STAGIAIRES ET COOPÉRANTS

Loi n° 3 de 1977 portant affectation de crédits  
C.P. 1978-1268

Le 3 janvier 1979

1. Dans la lettre ci-jointe, les explications données au sujet du paragraphe 9(2) devraient être satisfaisantes. On pourrait taxer l'ACDI d'avarice, mais le stagiaire sait au moins à quoi s'attendre, ou plutôt ce qu'il n'est pas censé espérer.

2. Il est stipulé partout dans le règlement que c'est l'agence ou plutôt son président qui décide des montants à payer. Dans l'avant-dernier paragraphe de sa lettre du 1<sup>er</sup> août 1978, M. Sicard précise que la chose a été faite de façon délibérée. Cette discréction est remarquable, en particulier dans le cas des coopérants (Partie II du règlement). Les personnes qui signent des contrats avec l'ACDI, et s'engagent avec elle pour une certaine période devraient en toute justice savoir exactement ce que seront leur rémunération et leurs indemnités.

Le libellé du crédit habilitant n° 25 est tout à fait clair. L'Agence est autorisée à engager des personnes qui travailleront dans les pays en voie de développement et à dispenser instruction et formation à des ressortissants de ces pays con-

## [Text]

*lations that may be made by the Governor in Council with respect to*

“(c) the remuneration payable to persons for service in developing countries, and the payment of their expenses or of allowances in respect thereto;

(d) the maintenance of persons from developing countries who are undergoing education or training, and the payment of their expenses or of allowances in respect thereto; and

(e) the payment of special expenses directly or indirectly related to the service of persons in developing countries or the education or training of persons from developing countries.”

What these Regulations do, except in the case of co-operants' remuneration which is wholly discretionary, is to set maximum amounts beyond which C.I.D.A. may not pay. Regulations as envisaged by the Vote have not been made. Limits to the discretion of the Agency, or of its President, have been prescribed. There must be within the Agency an extensive body of rules setting out what allowances, in which circumstances, and in what amount, will be paid to which people, unless the President himself actually decides each case according to his discretion.

### 3. Section 7

There is a discrepancy between the two official versions of section 7. The French version is more limited than the English one because it refers to the payments that may be made under section 6 (for the costs of services set out in the schedule) while the English version authorizes the payment of “the costs of *any* medical and hospital services recommended by a qualified practitioner”, consequently covering services not mentioned in the schedule.

May 24, 1978

J. F. Toller, Esq.,  
Vice-President,  
Finance,  
Canadian International  
Development Agency,  
3rd Floor,  
Jackson Building,  
Ottawa.

Re: SOR/78-367, Technical Assistance Regulations

Dear Mr. Toller:

I have perused the above Regulations in preparation for their submission to the Committee. There is one small point on which I shall value a preliminary explanation.

Section 9(2) provides that where a trainee is returning to his country at the end of his training programme, as distinct presumably from when he is proceeding from his own country to another for the purpose of beginning, or during the con-

## [Translation]

*formément à... tout autre règlement que peut adopter le gouverneur en conseil en ce qui concerne:*

“(c) la rémunération payable aux personnes travaillant dans les pays en voie de développement, et le remboursement de leurs dépenses ou le paiement d'indemnités à cet égard;

(d) le soutien de personnes des pays en voie de développement en période d'instruction ou de formation, et le remboursement de leurs dépenses ou le paiement d'indemnités à cet égard; et

(e) le remboursement des dépenses extraordinaires liées directement ou indirectement au travail des personnes dans les pays en voie de développement, ou l'instruction ou la formation de personnes des pays en voie de développement»

À l'exception de la rémunération des coopérants, qui est tout à fait discrétionnaire, ce règlement fixe les montants maximums que l'ACDI ne peut pas dépasser. On n'a pas encore adopté de règlement prévu dans le crédit. On a prescrit des limites à la discréption de l'agence ou de son président. Il faudrait qu'un ensemble de règles intérieures de l'ACDI fixe les indemnités, les circonstances, les montants et ceux qui y ont droit, sans quoi le président devra prendre une décision discrétionnaire dans chaque cas.

### 3. Article 7

Les deux versions officielles de l'article 7 sont différentes. La version française est plus limitée, parce qu'elle renvoie aux paiements qui peuvent être faits en vertu de l'article 6 (pour le coût des services énoncés à l'annexe), alors que la version anglaise autorise le paiement «des coûts de *tous* services médicaux et hospitaliers prescrits par un praticien», (the costs of *any* medical and hospital services recommended by a qualified practitioner), ce qui couvre par conséquent des services qui ne sont pas énoncés à l'annexe.

Le 24 mai 1978

Monsieur J. F. Toller  
Vice-président  
Finances  
Agence canadienne de  
développement international  
Troisième étage  
Édifice Jackson  
Ottawa

Objet: DORS/78-367, Règlement d'assistance aux stagiaires et coopérants

Monsieur,

J'ai examiné ce règlement avant de le soumettre au Comité et j'aimerais avoir quelques explications sur un point.

Le paragraphe 9(2) stipule que lorsqu'un stagiaire retourne dans son pays à la fin de son programme de formation—circonstance sans doute différente de celle où il se rend de son pays d'origine à un autre pour commencer son programme de

## [Texte]

tinuation of his training programme, he shall not be paid a per diem of \$15 for meals etc. while travelling and a further allowance of \$35 per night for each overnight stop required while travelling. On the surface this seems to be unfair. If he can be paid coming, why not going? I am sure there must be a simple explanation for this apparent inequity.

## [Traduction]

formation, ou pendant que celui-ci se poursuit—il ne recevra pendant son voyage ni une indemnité journalière de \$15 pour les repas, etc. ni une indemnité supplémentaire de \$35 par nuit pour chaque nuit où il doit faire escale au cours de son voyage. A priori, cela semble injuste. S'il peut être payé en arrivant pourquoi ne le serait-il pas en repartant? Je suis convaincu que ce qui semble être une injustice doit avoir une explication très simple.

Yours sincerely,

G. C. Eglinton.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglinton

July 7, 1978

Le 7 juillet 1978

Mr. G. C. Eglinton  
Standing Joint Committee on  
Regulations and other Statutory  
Instruments  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Re: SOR/78-367, Technical Assistance Regulations

Monsieur G. C. Eglinton  
Comité mixte permanent des règlements et  
autres textes réglementaires  
a/s Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Objet: DORS/78-367, Règlement d'assistance aux stagiaires et coopérants

Dear Mr. Eglinton:

I am replying to your letter of May 24 which was sent to me by Mr. David Aitchison, Vice-President, Comptroller of CIDA.

The explanation for Section 9 (2) of the Technical Assistance Regulations (TAR's) which prevents payment to a trainee of a per diem travel allowance for the return trip to his or her home country on termination of training, lies in the interpretation of the purpose of the termination allowance mentioned in Section 3 of the TAR's. Earlier versions of the Regulations, as well as CIDA's operations guidelines, have indicated that the termination allowance is to be used by the trainee for the purpose of paying all costs incurred on completion of his/her programme except for travelling expenses to Ottawa (if required) and the return air ticket to his or her home country. It was in the context of this interpretation that Section 9 (2) was included in the present Technical Assistance Regulations.

I thank you for bringing this point to my attention and trust that the above explanation is satisfactory.

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 24 mai que m'a transmise M. David Aitchison, vice-président et contrôleur de l'ACDI.

Le paragraphe 9(2) du Règlement d'assistance aux stagiaires et coopérants (RASC) n'autorise pas le versement d'une indemnité journalière de déplacement à un stagiaire qui retourne dans son pays d'origine à la fin de son stage, ce qui s'explique par l'interprétation qu'il faut donner à l'indemnité de fin de stage mentionnée à l'article 3 du RASC. Les versions antérieures du règlement ainsi que les directives concernant les opérations de l'ACDI indiquent que le stagiaire doit affecter l'indemnité de fin de stage aux frais divers à la fin de son programme, à l'exception des frais de déplacement à destination d'Ottawa (le cas échéant) et les billets de retour par avion dans son pays d'origine. C'est dans cette optique qu'on a inclus le paragraphe 9(2) dans le présent règlement d'assistance aux stagiaires et coopérants.

Je vous remercie de m'avoir soumis cette question, et j'espère que cette explication vous paraîtra satisfaisante.  
Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Mr. Pierre P. Sicard  
Vice-President  
Resources Branch

Le vice-président  
Direction des ressources  
M. Pierre P. Sicard

[Text]

July 24, 1978

P. P. Sicard, Esq.,  
 Vice-President,  
 Resources Branch,  
 Canadian International  
 Development Agency,  
 200, rue Principale,  
 Hull, Quebec.  
 K1A 0G4.

Re: SOR/78-367, Technical Assistance Regulations

Your File: 504-4

Dear Mr. Sicard:

Thank you for your letter of the 7th instant.

I must confess still to be puzzled. After the operation of subsection (2) on subsection (1) of Section 9, a trainee may receive the cost of conveyance to his home country and even excess air baggage costs, but not per diems. Obviously I have not grasped the matter properly. Perhaps the words "may" and "international travel approved by the President" are regarded as allowing the implementation of a policy of not paying for air journey to a trainee's home country (and to Ottawa as the case may be) after completion of his programme.

I am sorry to trouble you again but it is better to have the matter clear before sending the Regulations to the Committee.

Yours sincerely,

G. C. Eglinton

August 1, 1978

Mr. G. C. Eglinton  
 Standing Joint Committee on Regulations  
 and other Statutory Instruments  
 c/o The Senate  
 Ottawa, ONTARIO  
 K1A 0A4

Re: SOR/78-367—Technical Assistance Regulations  
 (TARS)

Dear Mr. Eglinton:

Thank you for your letter of July 24 requesting further information about the payment of a travel allowance to trainees on completion of their programmes in Canada.

As I mentioned in my letter of July 7, the termination allowance (section 4(3) of TARS) paid to a trainee is meant to cover all his or her expenses at the conclusion of training in Canada, including those for the return trip home. On completion of a programme in Canada, a trainee is allowed consider-

[Translation]

Le 24 juillet 1978

M. P. P. Sicard  
 Vice-président  
 Agence canadienne de développement  
 international  
 200 rue Principale  
 Hull (Québec)  
 K1A 0G4

Objet: DORS/78-367, Règlement d'assistance aux stagiaires et coopérants

Votre référence: 504-4

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 7 courant.

Mais il me faut vous avouer que ce règlement me laisse toujours perplexe. Une fois que l'on applique les dispositions du paragraphe (2) à celles du paragraphe (1) de l'article 9, un stagiaire peut toucher le coût du transport à destination de son pays d'origine, et même celui des excédents de bagages s'il voyage par avion, sans toutefois avoir droit à des indemnités journalières de subsistance. Il y a sûrement là quelque chose qui m'échappe. Les termes «peuvent» et «voyages internationaux approuvés par le président» sont peut-être interprétés comme autorisant la mise en vigueur d'une politique selon laquelle l'ACDI n'a pas à défrayer le coût d'un voyage aérien à destination du pays d'origine du stagiaire (et d'Ottawa, le cas échéant) une fois qu'il aura terminé son programme.

Je suis désolé de vous importuner une fois de plus à ce sujet, mais il me semble préférable de le préciser avant de soumettre le règlement au Comité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglinton

Le 1<sup>er</sup> août 1978

Monsieur G. C. Eglinton  
 Comité mixte permanent des règlements et  
 autres textes réglementaires  
 a/s Le Sénat  
 Ottawa (Ontario)  
 K1A 0A4

Objet: DORS/78-367, Règlement d'assistance aux stagiaires et coopérants(RASC)

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 24 juillet dans laquelle vous demandez de plus amples précisions sur les indemnités de déplacement qui sont versées aux stagiaires lorsqu'ils terminent leur programme de formation au Canada.

Comme je l'indiquais dans ma lettre du 7 juillet, l'indemnité de fin de stage (paragraphe 4(3) du règlement) payée à un stagiaire est censée couvrir toutes les dépenses qu'il aura à la fin de son programme de formation au Canada, et en particulier ses frais de retour. On lui accorde une très grande latitude

**[Texte]**

able flexibility in selecting a departure date from Canada and may not necessarily return to his or her home country by a direct route. Once the termination date is established, the termination allowance paid, and the return ticket issued by CIDA, responsibility for the trainee ceases.

It is to be noted that at the beginning of a programme CIDA's responsibility for a trainee is considered to commence when the trainee leaves his or her home country for Canada and consequently a travel allowance is paid for the trip to Canada. At the commencement of the programme, the trainee is given no flexibility in selecting an itinerary to Canada and an arrival date in Canada.

For your information, the word "may" is used throughout the Regulations to indicate that payment of allowances, e.g. clothing allowance, at the level specified, is not automatic in all instances but is subject to the discretion of CIDA.

I hope that the above, as well as the information contained in my letter of July 7, will answer your query regarding the Technical Assistance Regulations.

Yours very truly,

Pierre Sicard  
Vice-President  
Resources Branch

P.S. If further explanations are required, please feel free to call me at 997-6575.

**Mr. Eglington:** That is just an example, Mr. Chairman, of the matter that is referred to in the draft interim report. So much of the time the regulations are designed not to lay down rules, but to give discretion, and I suppose it is the same type of thing as in the judges removal order last week. In this case there is a cap on the amount that can be paid, up to so much money, but within that, the president of the agency has the authority to spend literally anything from one cent up to the maximum, and I have no doubt whatever that there are quite detailed rules somewhere lurking around in accordance with which people actually are reimbursed or paid.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, I want to draw attention to the comment, the fact noted here in the words, and I quote:

Regulations as envisaged by the Vote have not been made.

It seems to me that it is incredible that when Parliament says «in accordance with regulations that may be made by the Governor in Council» regulations are not made, and it includes this discretion to which counsel has just referred. It is a piece of gross carelessness at least and I should say a somewhat disrespectful attitude towards Parliament.

Yes, Mrs. Holt?

**Mrs. Holt:** I note, too, that he says at the end, Mr. Sicard says:

I thank you for bringing this point to my attention and trust that the above explanation is satisfactory.

**[Traduction]**

quant au choix de la date de son départ dans son pays, et il n'est pas tenu de s'y rendre selon un trajet direct. Une fois qu'on fixe la date où le stage est terminé, que l'indemnité de fin de stage est payée et que l'ACDI délivre le billet de retour, sa responsabilité à l'endroit du stagiaire cesse.

Il faut souligner qu'au commencement d'un programme de formation la responsabilité de l'ACDI à l'endroit d'un stagiaire est censée commencer lorsqu'il quitte son pays pour se rendre au Canada et par conséquent une indemnité de déplacement lui est payée pour le voyage au Canada. Au début du programme, le stagiaire n'a aucune latitude pour choisir son itinéraire à destination du Canada et sa date d'arrivée.

Le terme «peuvent» est utilisé dans tout le règlement pour indiquer que le paiement des indemnités, des vêtements par exemple, à l'échelon précisé n'est pas automatique dans tous les cas, mais laissé à la discréption de l'ACDI.

J'espère que ce qui précède et ce que je vous disais dans ma lettre du 7 juillet répondront à vos questions au sujet du Règlement d'assistance aux stagiaires et coopérants.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le vice-président  
Direction des ressources  
Pierre Sicard

P.S. Si vous désirez obtenir de plus amples détails veuillez composer le numéro 997-6575.

**M. Eglington:** Ce n'est qu'un exemple de la question soulevée dans notre projet de rapport. Il arrive si souvent que les règlements ne précisent aucune règle, préférant accorder une discréption, et je suppose que c'est à peu près la même chose que le décret sur le renvoi des juges que nous avons eu la semaine dernière. Ici, on a fixé un plafond sur le montant qu'on peut payer, mais l'Agence ou son président est autorisé à dépenser tout ce qu'il veut, de 1 cent au maximum, et je ne doute pas qu'il y ait des règles très détaillées en quelque part, qui fixent les modalités des remboursements ou des paiements.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je veux attirer votre attention sur un commentaire, et je cite:

On n'a pas encore adopté de règlement prévu dans le crédit.

Il me semble tout à fait incroyable que lorsque le Parlement dit: «Conformément à tout autre règlement que peut adopter le gouverneur en conseil», on n'a pas adopté de règlements, alors qu'on accorde une discréption comme celle que le conseiller vient de mentionner. C'est une grossière imprudence à tout le moins, qui dénote une attitude peu respectueuse envers le Parlement.

Oui, madame Holt?

**Mme Holt:** Je vois que M. Sicard dit également à la fin:

Je vous remercie de m'avoir soumis cette question, et j'espère que cette explication vous paraîtra satisfaisante.

## [Text]

Explanations are not what we want, it is correction, and I cannot see anything in this correspondence that indicates that anything has been changed.

**Mr. Eglington:** Let us be fair, Mrs. Holt. In this instance all he had been asked for was an explanation of a particular section.

**Mrs. Holt:** Right.

• 1150

**Mr. Eglington:** And no representations had been made to him and still have not been made to him about changing anything.

**Mrs. Holt:** Well, it would not hurt him, though, if he had any sense of duty, to make a suggestion on what can be done about it. I will give this man great credit for the fact that he recognized that there are two sexes. Oh no, that is you! No, you did not recognize that there are two sexes; he did in his letter.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** The Committee has always taken that view.

**Mrs. Holt:** Yes, he may recognize it privately but he sure does not recognize it legally. I just point that out to Mr. Eglington. That is just an aside, but this first report is absolutely appalling to me. I agree with Senator Forsey. When the discretion is left to the agency it is present. The actual amount of money to be paid. It is not his money. If it were his own company and his own money, we could expect that. And I do not know what you plan to do about it but I think some action should be taken to change it.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** The Committee would be inclined to have counsel write saying the explanation is not an acceptable explanation in the light of the facts as raised and we do not accept it.

**Mrs. Holt:** Or advise us how they disburse the money and whether they are going to . . . I would like to see how they are going to disburse and handle the money. But I also think we need more than an explanation; we need change.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, I should think that the explanation is what we asked for. Whether it is satisfactory or not I do not know; is this as far as it goes?

**Mr. Eglington:** He was asked for an explanation of Section 9(2) and the explanation was clear that once the Chinese comes to the end of his course, he has to find his own way home, in one sense. He gets his air ticket but he does not get any subsistence on the way; he gets subsistence on his journey to Canada but he is not entitled to any subsistence on his way back. That was the point that he was asked to explain. It is simply a policy matter and it is open to the Governor in Council to make that policy decision and to embody it in the regulations. But point 2, the general purpose of the regulation is that we know what they are as the series of discretions conferred upon the president of CIDA.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** But I do not think there is much use really in drawing that to the attention of the official, is there? This is something we have got to draw to the

## [Translation]

Ce ne sont pas des explications que nous voulons, ce sont des mesures de correction, et je ne vois rien dans ces lettres qui puisse me laisser croire qu'on a fait quelque chose.

**M. Eglington:** Soyons justes, madame Holt. Tout ce qu'on lui avait demandé, c'était une explication d'un article précis.

**Mme Holt:** Oui.

**Mr. Eglington:** On ne lui avait pas demandé de changer quoi que ce soit, et on ne le lui a pas demandé depuis.

**Mme Holt:** Cela ne lui ferait pas de mal cependant, s'il avait le sens du devoir, de faire des suggestions quant à ce qu'on pourrait faire. Je lui accorde beaucoup de mérite parce qu'il a reconnu le fait qu'il y a deux sexes. Oh non, c'est vous! Non, vous n'avez pas reconnu le fait qu'il y a deux sexes; mais il l'a fait, dans sa lettre.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Le Comité l'a toujours reconnu.

**Mme Holt:** Oui, il le fait peut-être en privé, mais il ne le reconnaît pas légalement. Je le souligne tout simplement pour M. Eglington. Ce n'est qu'un à-côté, mais ce premier rapport m'horifie. Je suis d'accord avec le sénateur Forsey. Il y a certainement un problème lorsqu'on laisse une telle discrétion à l'Agence quant aux sommes à verser. Après tout, ce n'est pas son argent. Si cet argent lui appartenait en propre, on s'attendrait à une telle discrétion. Je ne sais pas ce que vous entendez faire à ce sujet, mais je pense qu'il faudrait prendre des mesures afin de changer cela.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Le Comité voudrait que le conseiller écrive à M. Sicard pour lui dire que les explications ne sont pas acceptables, compte tenu des faits, et que nous ne les acceptons pas.

**Mme Holt:** Il pourrait aussi nous dire comment il dépense l'argent, et s'ils vont . . . J'aimerais savoir comment ils vont dépenser cet argent. Je pense que nous avons besoin de plus qu'une simple explication, il nous faut un changement.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est cependant une explication que nous avions demandée. Qu'elle soit satisfaisante ou non, je ne le sais pas, est-ce tout ce qu'il dit?

**Mr. Eglington:** On lui a demandé une explication au sujet du paragraphe 9(2) et les explications sont claires, une fois que le Chinois a fini son stage, il doit retourner dans son pays d'origine par ses propres moyens, d'une certaine façon. On lui donne un billet d'avion, mais on ne lui verse pas d'indemnité de déplacement. On lui donne une indemnité de déplacement pour venir au Canada, mais il n'a pas droit à une indemnité pour retourner chez lui. C'est le point qu'on lui avait demandé d'expliquer. C'est une question de politique, et le gouverneur en conseil peut prendre une telle décision et l'inclure dans un règlement. L'objet de ces règlements est de savoir quelles sont les discréctions accordées au président de l'ACDI.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Est-ce que cela servirait à quelque chose d'attirer l'attention du responsable là-dessus? C'est quelque chose qu'il nous faudra porter à l'attention des

## [Texte]

attention of the two Houses. This kind of thing goes on and should not go on.

**Mr. Eglington:** Well, it should be drawn to the attention of CIDA as well. CIDA makes few regulations and perhaps they are totally unaware of the Committee's views because it is certainly, the way these are drafted, in keeping with long-standing tradition, so that anybody who has been habituated to the customs of the Government of Canada would draft them in this way.

**Mrs. Holt:** But what is the rationale for the policy and who makes the policy? Does the government make the policy or does CIDA make the policy? And if the rationale for the policy is that you do not need a hotel room or you do not need to sleep or you do not need food on the way back while you need it on the way out, I would like to know by what medical and research thing it makes this decision.

**Miss Mayrand:** I think that Monsieur Sicard on the last page of his letter of August 1 says plainly that the discretion has been given because it is not automatic; that is why they like to keep the discretion to make decisions as they see fit. And I think that is exactly what the Committee is objecting to.

**Mrs. Holt:** That is the danger. But what can you do about it?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, I should think that the matter, as Mr. Eglington said, should be brought to the attention of CIDA and I think it should also find some place in our report to the two Houses that this kind of thing is going on. I find it completely incredible that when the act, such as it is, says that it shall be done in accordance with regulations, the regulations are not made. It is a flippant way of treating the decisions of Parliament, to use no stronger term.

**Mrs. Holt:** As you say in your fourth sentence of paragraph 2 that this has been done deliberately. That seems rather . . . indicates in the second last paragraph of his letter—I could find it exactly—of August 1, that this has been done deliberately and there is no explanation why.

**Mr. Eglington:** Yes, he says:

For you information, the word "may" is used throughout the Regulations to indicate that payment of allowances, e.g. clothing allowance, at the level specified, is not automatic . . . but is subject to the discretion of CIDA.

That is the policy which has been deliberately embodied in the regulations.

• 1155

**Mrs. Holt:** In other words, one woman flying home could get fees and the other one could not, if they so decide.

**Mr. Eglington:** Well, it is a broader problem than that. It is throughout the regulations. Whatever you get, basically, is what CIDA decides.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Within the maximum.

## [Traduction]

deux Chambres. Ce sont là des choses qui ne devraient pas se produire.

**M. Eglington:** On devrait également porter cela à l'attention de l'ACDI. Elle fait quelques règlements et ne sait peut-être pas quelle est l'opinion du Comité à ce sujet. Ce règlement a été rédigé conformément à une tradition qui date depuis longtemps, et quiconque connaît les coutumes du gouvernement du Canada, le rédigerait de cette façon.

**Mme Holt:** Pour quelle raison a-t-on adopté cette politique, et qui l'a adoptée? Est-ce le gouvernement ou l'ACDI? Si l'on a adopté cette politique parce qu'il n'est pas nécessaire d'avoir une chambre d'hôtel, de dormir ou de manger en retournant chez-soi, alors que c'est nécessaire en venant au Canada, j'aimerais savoir sur quelles recherches ou données médicales on s'est basés pour prendre une telle décision.

**Mlle Mayrand:** Je pense que M. Sicard dit, à la dernière page de sa lettre du 1<sup>er</sup> août, que cette discrétion a été accordée parce que le paiement d'indemnité n'est pas automatique; c'est pourquoi ils veulent avoir une discrétion et pouvoir prendre les décisions qu'ils jugent appropriées. Et c'est justement à cela que s'oppose le Comité.

**Mme Holt:** C'est le risque. Que pouvez-vous faire à ce sujet?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Comme M. Eglington l'a dit, il faudrait porter cette question à l'attention de l'ACDI et le mentionner dans notre rapport qui sera soumis aux deux Chambres. Ils est tout à fait incroyable qu'on n'ait pas adopté de règlement, alors que la loi stipule qu'il faudra se conformer au règlement. On traite les décisions du Parlement à la légère, pour ne pas dire plus.

**Mme Holt:** Comme vous le dites à la 4<sup>e</sup> phrase du paragraphe 2, on l'a fait délibérément . . . C'est à l'avant-dernier paragraphe de sa lettre du 1<sup>er</sup> août—je pourrais vous le trouver exactement—on l'a fait délibérément et sans dire pourquoi.

**Mr. Eglington:** Oui, il dit:

Le terme «peuvent» est utilisé dans tout le règlement pour indiquer que le paiement des indemnités, des vêtements par exemple, à l'échelon précisé, n'est pas automatique dans tous les cas, mais laissé à la discrétion de l'ACDI. C'est la politique délibérément traduite dans les règlements.

**Mme Holt:** Autrement dit, toute femme rentrant chez elle en avion pourrait se faire payer alors qu'une autre ne le serait pas s'il en était décidé ainsi.

**Mr. Eglington:** Ma foi, le problème est plus large que cela. Cela porte sur tous les règlements. C'est en fait l'ACDI qui décide.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Jusqu'à un certain maximum.

## [Text]

**Mrs. Holt:** But even a trade union would not tolerate that kind of . . .

**Mr. Eglington:** But 9(2) is clear:

The allowances . . . shall not be paid.

That much is clear. And the original query that was raised and addressed to CIDA was, if the allowance is paid coming to Canada, why is it not paid on the way back? And he has explained why. You may not accept the explanation as it has been done, but at least there has been a clear unequivocal regulation made about that. There shall be no allowance paid, but for all the rest, it is discretionary.

**Mrs. Holt:** I do not even like the fact that he says thank you. "I thank you for bringing this point to my attention". "Stop bothering me," he is really saying.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, I think that counsel will now know what to do from our discussion.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** SOR/78-665, that takes us right back to the other issue we were at and the use of Section 13(b) of the Financial Administration Act of fixing fees which are not on the same basis as those set out in the act. That is somewhat the same, not quite the same, as the Post Office. It is the same principle.

SOR/78-665

#### COPYRIGHT FEES ORDER

Copyright Act

January 30, 1979

#### 1. Section 41 of the Copyright Act reads:

41. (1) The following fees shall be paid to the Minister in advance before an application for any of the following purposes is received, that is to say:

Registering a copyright ..... \$2.00

Registering an assignment of copyright in respect of each copyright assigned, including certificate of registration ..... 1.00

Certificate of registration of copyright ..... 1.00

#### Certified copies of documents or extracts:

For every folio of one hundred words ..... 0.10

(2) Such further or other fees as may be necessary for the purposes of this Act may be established and imposed by order in council.

(3) The fees payable under this section cover all services by the Minister or any person employed by him.

(4) No person is exempt from the payment of any fee or charge payable in respect of any services performed under this Act for such person.

(5) All fees received under this Act shall be paid over to the Receiver General, and form part of the Consolidated Revenue Fund, R.S., c. 55, s. 41; 1968-69, c. 28, s. 105.

## [Translation]

**Mme Holt:** Mais même un syndicat ne tolèrerait pas ce genre de . . .

**M. Eglington:** Cela n'empêche que le paragraphe 2 de l'article 9 est clair:

les allocations . . . ne seront pas payées.

Ça au moins c'est clair. Et ce que l'on a demandé à l'ACDI, c'est pourquoi l'allocation était payée quand on venait au Canada, et pourquoi elle ne l'était pas pour le retour? L'explication a été donnée. Peut-être ne l'acceptez-vous pas, mais le règlement au moins est clair et sans équivoque à ce sujet. Dans ce cas, il ne sera pas payé d'allocations mais, pour tout le reste, c'est à la discrétion de l'agence.

**Mme Holt:** Même le fait qu'il nous remercie me déplaît. «Je vous remercie d'avoir porté cette question à mon attention». Cela revient en fait à nous dire «arrêtez de m'ennuyer».

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je pense que le conseiller sait maintenant ce qu'il doit faire suite à notre discussion.

**Le coprésident (M. Baldwin):** DORS/78-665, Cela nous ramène à l'autre problème et à la question du paragraphe b) de l'article 13 de la loi sur l'administration financière qui touche l'établissement des droits qui ne sont pas fixés aux termes de la loi. C'est à peu près le même problème, mais pas tout à fait, qu'aux Postes. Le principe est le même.

DORS/78-665

#### ORDONNANCE SUR LES DROITS

#### EN MATIÈRE DE DROIT D'AUTEUR

Loi sur le droit d'auteur

Le 30 janvier 1979

#### 1. L'article 41 sur le droit d'auteur est libellé comme suit:

41. (1) Les taxes suivantes doivent être payées au Ministre avant qu'il accueille les demandes relatives aux objets spécifiés en la présente loi, savoir:

Enregistrement d'un droit d'auteur ..... \$2.00

Enregistrement d'une cession de droit d'auteur pour chaque droit d'auteur cédé, y compris le certificat d'enregistrement ..... 1.00

Certificat d'enregistrement d'un droit d'auteur ..... 1.00

#### Copies certifiées de documents ou extraits:

Pour chaque folio de cent mots ..... 0.10

(2) Peuvent être établies et imposées par décret les taxes supplémentaires ou autres, nécessaires aux fins de la présente loi.

(3) Le paiement des taxes prévues par le présent article couvre tous les services rendus par le Ministre ou par une personne à son emploi.

(4) Nul n'est dispensé d'acquitter les taxes ou frais exigibles pour les services rendus à son égard sous l'autorité de la présente loi.

(5) Les taxes perçues en vertu de la présente loi doivent être versées au receveur général, et font partie du Fonds du revenu consolidé. S.R., c. 55, art. 41; 1968-69, c. 28, art. 105.

**[Texte]**

This section appeared in this form as R.S. 1950 c. 55, section 41 carried forward from the earlier Revised Statutes of 1927 c. 32, section 41.

2. The Committee considered the now revoked Copyright Fees Order, SOR/73-548, at various dates in 1974, 1975 and 1976 but only in connection with the non-publication of the Order made by the Governor in Council under section 13(b) of the Financial Administration Act authorizing the Minister of Consumer and Corporate Affairs to prescribe the fees, and the status of the Governor in Council's Order and of the Fees Order as being statutory instruments or not.

3. The validity of setting fees "notwithstanding section 41 of the Copyright Act" under section 13(b) of the Financial Administration Act is attended by the same considerations as surrounded the setting of first class letter rates under section 13(b) of the Financial Administration Act by the Postmaster General "notwithstanding section 10 of the Post Office Act". The Crown doubtless relies anew on the decision in the Federal Court of Canada upholding that exercise.

SOR/78-666

**INDUSTRIAL DESIGN FEES ORDER**  
Industrial Design Act

January 30, 1979

1. Section 26 of the Industrial Design Act reads:

26. The following are the fees in respect to registration under this Act that shall be paid to the Minister in advance, that is to say:

- (a) on every application to register a design, including certificate.....\$5.00
- (b) on every application as to a design for an extension of time, for each year of such extension, including certificate.....2.00
- (c) for a copy of every certificate of registration separate from the return of the duplicate .....,1.00
- (d) for the recording of every assignment.....2.00
- (e) for copies of documents not mentioned above, for every hundred words or for every fraction thereof ..0.50
- (f) for each copy of any drawing, and for each of any drawn copy of an industrial design, the reasonable expense of preparing the same;
- (g) on every application for the renewal of the rights for an industrial design filed under subsection 10(2) an additional fee of .....5.00

This section appeared in this form as R.S. 1950 c. 150, section 26 and was enacted by 1932 c. 38, section 61, which amended an earlier scale.

**[Traduction]**

Cet article figure sous cette forme dans les Statuts révisés de 1950, chap. 55, article 41 qui a été repris des anciens Statuts révisés de 1927, chap. 32, article 41.

2. Le Comité a étudié l'ordonnance sur les droits en matière de droit d'auteur, le DORS/73-548, qui est maintenant abrogé, à des dates différentes en 1974, 1975 et 1976, mais seulement en ce qui concerne la non-publication de l'ordonnance établie par le gouverneur en conseil en vertu de l'alinéa 13b) de la Loi sur l'administration financière autorisant le ministre de la Consommation et des Corporations à prescrire les droits et pour savoir si l'ordonnance du gouverneur en conseil et l'ordonnance sur les droits étaient réglementaires ou non.

3. La validité de l'établissement des droits «nonobstant l'article 41 de la Loi sur le droit d'auteur» en vertu de l'alinéa 13b) de la Loi sur l'administration financière peut se comparer à l'établissement des tarifs du courrier de première classe en vertu de l'alinéa 13b) de la Loi sur l'administration financière par le ministre des Postes «nonobstant l'article 10 de la Loi sur les postes». Apparemment, la Couronne s'appuie de nouveau sur la décision de la Cour fédérale du Canada qui a confirmé cet exercice.

DORS/78-666

**ORDONNANCE SUR LES DROITS EN MATIÈRE DE DESSINS INDUSTRIELS**  
Loi sur les dessins industriels

30 juin 1979

1. L'article 26 de la Loi sur les dessins industriels est ainsi libellé:

26. Suit le tarif des droits relatifs à l'enregistrement sous le régime de la présente loi, qui sont payables au Ministre, à l'avance, savoir:

- a) pour chaque demande d'enregistrement d'un dessin, y compris le certificat .....\$5.00
- b) pour chaque demande de prorogation de délai au sujet d'un dessin, y compris le certificat, pour chaque année de cette prorogation .....2.00
- c) pour une copie de chaque certificat d'enregistrement, distincte du double renvoyé .....1.00
- d) pour l'enregistrement d'une cession .....2.00
- e) pour copie des documents qui ne sont pas mentionnés ci-dessus, chaque cent mots ou fraction de cent mots .....0.50
- f) pour chaque copie d'une esquisse et pour chacune des copies esquissées d'un dessin industriel, les frais raisonnables d'exécution;
- g) pour toute demande de renouvellement des droits à un dessin industriel, produite en vertu du paragraphe 10(2), un droit additionnel de .....5.00

Cet article figure sous cette forme aux Statuts révisés de 1950 Chap. 150, article 26 et a été adopté en 1932, chap. 38, article 61, qui modifiait un tarif antérieur.

## [Text]

2. The Committee considered the now revoked Industrial Design Fees Order, SOR/73-549, at various dates in 1974, 1975 and 1976 but only in connection with the non-publication of the Order made by the Governor in Council under section 13(b) of the Financial Administration Act authorizing the Minister of Consumer and Corporate Affairs to prescribe the fees, and the status of the Governor in Council's Order and of the Fees Order as being statutory instruments or not.

3. The validity of setting fees "notwithstanding section 26 of the Industrial Design Act" under section 13(b) of the Financial Administration Act is attended by the same considerations as surrounded the setting of first class letter rates under section 13(b) of the Financial Administration Act by the Postmaster General "notwithstanding section 10 of the Post Office Act". The Crown doubtless relies anew on the decision in the Federal Court of Canada upholding that exercise.

**Mr. Eglington:** Well, it is almost the same in that it is somewhat of an oversimplification of the third line of paragraph number 3 where I say, is it attended by the same considerations as surrounded it? This really identifies some of the considerations. Of course the Post Office Act at least was subsequent to Section 13 but it is still a situation of a special act, the Copyright Act, being overridden by a general statute.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, it is most objectionable as an unexpected and—what is the other word we use?

**Mr. Eglington:** Unusual.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** . . . unusual use of the power. It is most offensive that you get something put down on an act of Parliament and then they come gaily along and say, "Oh well, let's ask Section 13 of the Financial Administration Act," and the act of Parliament can go to Jericho, so much waste paper.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Do you suggest we write, at least on this, and take . . . Have we ever made a complaint of our objections in the way this is done to these people before?

**Mr. Eglington:** To the Copyright office.

**Mrs. Holt:** Is this not classic of what is happening in Canada? Is this not exactly what you stated, Senator Forsey, that the rightful law and then the officials say, "Too bad, we do not like that law, we are going to change it"? And I think that is just so fundamental that it makes this Committee one of the most important committees in Parliament, if we are to preserve the freedom of the citizens.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Hear, hear!

**Mrs. Holt:** My speech. I get so mad when I see it.

**Mr. Eglington:** Well, the next one, Mr. Chairman, is the same, industrial Design Fees Order.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** They should be written to too, stating our objection to this type.

## [Translation]

2. Le Comité a étudié l'ordonnance sur les droits en matière de dessins industriels, le DORS/73-549, qui est maintenant abrogé, à des dates différentes en 1974, 1975 et 1976, mais seulement en ce qui concerne la non-publication de l'ordonnance établie par le gouverneur en conseil aux termes de l'alinéa 13(b) de la Loi sur l'administration financière autorisant le ministre de la Consommation et des Corporations à prescrire les droits et également pour savoir si l'ordonnance du gouverneur en conseil et celle sur les droits étaient réglementaires ou non.

3. La validité de l'établissement des droits «nonobstant l'article 26 de la Loi sur les dessins industriels» en vertu de l'alinéa 13(b) de la Loi sur l'administration financière peut se comparer à l'établissement des tarifs du courrier de première classe en vertu de l'alinéa 13(b) de la Loi sur l'administration financière par le ministre des Postes «nonobstant l'article 10 de la Loi sur les postes». Apparemment, la Couronne s'appuie de nouveau sur la décision de la Cour fédérale du Canada qui a confirmé cet exercice.

**M. Eglington:** C'est presque la même chose en ce sens que cela revient à une simplification excessive de la troisième ligne de mon troisième paragraphe où je demande si les deux choses sont comparables. C'est en fait définir certaines considérations. Il est vrai que la loi sur les Postes suivait au moins l'article 13 mais il s'agit toujours d'une loi spéciale, de la loi sur les droits d'auteur sur laquelle un statut général doit avoir préséance.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ma foi, cela est bien répréhensible et inattendu et je ne sais plus quelle autre qualificatif nous utilisons?

**M. Eglington:** Inhabituel.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** . . . inhabituel dans l'exercice d'un tel pouvoir. Il est de plus déplorable que l'on légifère quelque chose au Parlement et qu'ensuite quelqu'un arrive avec l'article 13 de la loi sur l'administration financière et renvoie ainsi au diable la loi en question. C'est du gaspillage de papier.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Suggérez-vous que nous écrivions à ce sujet et prenions . . . Nous sommes-nous jamais plaints de cette façon à d'autres?

**M. Eglington:** Au bureau des droits d'auteur.

**Mme Holt:** N'est-ce pas quelque chose de classique au Canada? N'est-ce pas exactement ce que vous avez dit, sénateur Forsey, qu'il y a une loi et qu'ensuite les fonctionnaires viennent nous déclarer que: «Dommage, cette loi ne nous plaît pas, nous allons la changer»? Cela me semble tellement fondamental que notre comité apparaît comme un des plus importants pour la protection de la liberté des citoyens.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Bravo!

**Mme Holt:** Ce genre de choses me met vraiment en colère.

**M. Eglington:** Le texte suivant, monsieur le président, est identique, il s'agit de la loi sur les droits sur les dessins industriels.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Il faut donc aussi leur écrire en déclarant que nous n'admettons pas cette façon de procéder.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** What about printing all these?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I was going to come back at the end of it. I have not been printing anything. I was going to come back and have one motion printing everything.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** By the way, does anyone know what the present status of that litigation is, where there is an appeal from the decision of the Federal Court on the Post Office thing?

**Mr. Eglington:** I rather suspect, Mr. Chairman, that the appeal has not been prosecuted. Of course, there was an arrangement made between the publishers—and it was the publishers who were appealing, not the users of first class letters—there was an arrangement made by the publishers with the Secretary of State by which they would be subsidized for the cost of sending Canadian periodicals through the mail. In light of that I would be somewhat surprised if the litigation were being pursued, although the judgment is, how shall I put it, the judgment that was being appealed from is so remarkable that it certainly invites an appeal.

**Mr. McKinley:** That was the subject of questions in the House.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** That is right. Yes. It seems to me if you have a great many of these, and if they are allowed to go, it is just inviting further use of Section 13(b), and where do you stop there? One of the remedies might be to invite the government to obtain a declaratory judgment from the Supreme Court without any litigation pending, simply a declaratory judgment. What does Section 13(b) mean? I have looked at this for many years in connection with this and other matters and I certainly think it was never intend that Section 13(b) would provide the over-all umbrella whereby governments not liking the... the necessity of having to go to Parliament and seek approval of fixing of fees and postage rates can use Section 13(b) and fix rates at variance with what is established in the statute.

• 1200

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, when one looks at the legislative history of Section 13, and Section 13(b) was added a long time after Section 13(a) was put there, I think it is obvious that Section 13(b) was put there to enable the power that was given in Section 13(a) to be subdelegated to the ministers. But Section 13(a) deals with the situation in which no statute prescribes the fees.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** All right, we will write the letter and maybe we will consider it and then at our next session issue some invitation to some government to seek a declaratory judgment.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Another item for you to note down, Mr. Joint Chairman, when you assume office as Minister of Justice.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Do not wish that on me, Mr. Joint Chairman. I would much rather be back with

## [Traduction]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Voulez-vous que l'on imprime tout cela?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je voulais y revenir à la fin. Je n'ai encore ordonné l'impression d'aucun texte. Je voulais y revenir en demandant à quelqu'un de proposer de tout imprimer.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** D'accord.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Au fait, quelqu'un sait-il où l'on en est, si l'on a interjeté appel quant à la décision de la cour fédérale sur les postes?

**M. Eglington:** Je crois, monsieur le président, que l'appel n'a pas été fait. Il y a évidemment eu une entente entre les éditeurs et ce sont eux qui faisaient appel mais non pas les utilisateurs du courrier de première classe. Les éditeurs se sont donc arrangés avec le secrétaire d'État pour obtenir une subvention à l'envoi de revues canadiennes par courrier. Je serais donc assez surpris qu'on soit allé en appel, même si le jugement dont l'on voulait faire appel est tellement étrange qu'il y invite certainement.

**M. McKinley:** Des questions ont été posées à ce sujet en Chambre.

**Le coprésident (M. Baldwin):** C'est exact. Il me semble que s'il y a beaucoup de cas semblables, qu'on laisse ainsi passer, on invite à faire usage du paragraphe b) de l'article 13 sans restriction. Un des remèdes serait peut-être d'inviter le gouvernement à demander à la Cour suprême de rendre un jugement déclaratoire sans qu'il y ait poursuite. Que signifie le paragraphe b) de l'article 13? J'étudie la question depuis des années et son application à ce sujet comme à d'autres et je ne crois vraiment pas que l'intention ait jamais été que ce paragraphe soit une disposition selon laquelle les ministères qui n'apprécient pas d'être tenus d'obtenir l'approbation du Parlement pour établir le montant de droits et de tarifs postaux contournent la loi et fixent ces montants contrairement à la procédure établie dans la loi.

**M. Eglington:** Monsieur le président, si l'on étudie l'historique de l'article 13 et du paragraphe b) de cet article qui fut rajouté bien longtemps après le paragraphe a), il me semble évident que ce paragraphe b) a été inséré pour permettre de déléguer aux ministres les pouvoirs donnés au paragraphe a) de l'article 13. Or ce dernier traite d'une situation où aucune loi ne prescrit de droits.

**Le coprésident (M. Baldwin):** D'accord, nous allons donc écrire et peut-être pourrons-nous, après y avoir réfléchi, inviter lors de notre prochaine séance le gouvernement à demander à la Cour suprême de faire une déclaration en lieu de jugement.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il faudra que vous étudiez la question, monsieur le coprésident, lorsque vous deviendrez ministre de la Justice.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Ne me souhaitez pas une chose pareille, monsieur le coprésident. Je préférerais cent fois

**[Text]**

the members of this Committee. I can do far more good here than I can as Minister of Justice.

**SOR/78-765.** Is there a particular point there. That is the national company... the consolidation of debts order where...

**Miss Mayrand:** There is one before.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Oh, did I miss one?

**Miss Mayrand:** Yes, employment tax credit.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Oh, yes, I beg your pardon. SOR/78-759—Employment Tax Credit Program Regulations.

**SOR/78-759**

#### EMPLOYMENT TAX CREDIT PROGRAM REGULATIONS, amendment

An Act to Amend the Income Tax Act and to Establish the Employment Tax Credit Program

T.B. 759896

November 3, 1978

#### Criterion 14

The new form prescribed in the Schedule to the Regulations requires the employer to certify that his normal work force is calculated on either "the fluctuating basis" or "the non-fluctuating basis" by ticking the applicable box.

It is odd that the Regulations themselves, either as originally drafted or now as amended, make no reference to fluctuating or non-fluctuating basis. Neither paragraph (a) nor (b) of the definition of "normal work force" is easily identifiable as relating to fluctuations or non-fluctuations in the work force or the work performed. The distinction is not dealt with anywhere else in the Regulations.

In the original form, the distinction was between calculation in accordance with "subsection (a) of the definition of 'normal work force'..." and calculation in accordance with "subsection (b) of the definition of 'normal work force'...", the former being characterised in the form as "employment in an industry having seasonal or fluctuating employment patterns" and the latter as "employment in an industry not having seasonal employment patterns". The then paragraphs (a) and (b) of the definition of normal work force did in any event on their face relate to seasonal and fluctuating employment and by implication the opposite.

In order to avoid confusion and difficulty in filling up the forms—and filling up any forms always seems difficult enough—it would be better if the definition of "normal work force" were amended to include the labels "fluctuating" and "non-fluctuating", or the form were amended to require the checking off of either paragraph (a) or paragraph (b) of the definition of "normal work force".

**[Translation]**

continuer à siéger à ce Comité. Je crois pouvoir faire bien davantage à ce titre qu'à titre de ministre de la Justice.

**DORS/78-765.** Y a-t-il là un point particulier? Il s'agit-là de la compagnie du National... du décret de consolidation des dettes ou...

**Mlle Mayrand:** Il y en a un autre avant.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oh, j'en ai oublié un?

**Mlle Mayrand:** Oui, le crédit d'impôt à l'emploi.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oh, oui, je vous demande pardon. DORS/78-759—Règlement du Programme de crédit d'impôt à l'emploi.

**DORS/78-759**

#### RÈGLEMENT DU PROGRAMME DE CRÉDIT D'IMPÔT À L'EMPLOI—Modification

Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et établissant le Programme de crédit d'impôt à l'emploi

C.T. 759896

Le 3 novembre 1978

#### Critère 14

La nouvelle formule prescrite à l'Annexe du Règlement exige de l'employeur qu'il certifie que son effectif normal est calculé selon les critères applicables «à une entreprise sujette à des variations saisonnières» ou «à une entreprise non sujette à des variations saisonnières» en cochant la case appropriée.

Il est étrange que le Règlement lui-même ne mentionne pas, ni dans sa forme initiale, ni dans sa forme modifiée, les entreprises sujettes ou non à des variations saisonnières. Ainsi, il n'est pas facile de discerner si les alinéas *a*) et *b*), qui définissent «l'effectif normal», concernent les effectifs et les travaux qui sont assujettis ou non à des variations saisonnières. Cette distinction ne figure dans aucune autre disposition du Règlement.

Dans sa forme initiale, le Règlement établissait une distinction entre le calcul conformément à l'alinéa *a*)... qui définit «l'effectif normal» en fonction d'un «emploi dans une industrie où l'embauche a un caractère saisonnier ou fluctuant», et le calcul conformément à l'alinéa *b*)... qui définit «l'effectif normal» en fonction d'un «emploi dans une industrie où l'embauche ne connaît pas de fluctuations saisonnières». A première vue, les alinéas *a*) et *b*) initiaux qui définissaient l'effectif normal s'appliquaient en tout état de cause à l'embauche présentant un caractère saisonnier ou fluctuant et, par conséquent, à l'embauche ne connaissant pas de fluctuations saisonnières.

Pour éviter la confusion et pour que les formules soient plus faciles à remplir—cette opération présentant suffisamment de difficultés en soi—it serait préférable de modifier la définition de «effectif normal» de façon qu'elle inclue les expressions «entreprise sujette à des variations saisonnières» et «entreprise non sujette à des variations saisonnières», ou bien de modifier la formule pour qu'il soit nécessaire de cocher l'alinéa *a*) ou *b*) qui définissent «l'effectif normal».

## [Texte]

**Mr. Eglington:** This is the situation, Mr. Chairman, in which the form that is being prescribed is well calculated to confuse anybody who tried to fill it out reading the regulations. It is a drafting point which we referred to the department.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Referring to our particular . . . We have a clause . . .

**Mr. McKinley:** Mr. Chairman, I think there is something wrong with this. This is a very distinct problem all through the country, the forms that the people have to fill out. They are very ambiguous and cause an awful lot of problems. I have probably had more complaints on this sort of thing than I have on any other in the last six months. Counsel is exactly right.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I can supplement that, Mr. McKinley. I obtained a printout about this thick of a list of the statutes and the sections under the statutes which call for citizens and corporations to furnish facts and information at the request of people in the public service. And the length of them, the breadth of them, the complexity is just amazing. I waded through about a quarter but, as I say, it is about this thick, the size. This is a computer printout of all the documents and all the information and all the material which can be required by citizens. Now some of it is essential but it is the forms that are required, as Mr. McKinley pointed out, and the number of them. Of course, that is something for another day.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Joint Chairman, for the benefit of readers of our proceedings, would you give us some idea of the size? Your gestures unfortunately cannot appear on the record.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I was thinking of Mercutio. What is it now? What did Mercutio say in Romeo and Juliet? I would say that it is about four inches thick, four to five inches thick and about a foot long and about six inches to eight inches wide. And in small print.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Thank you, sir.

**Mr. McKinley:** Are we going to write to these people to try to get that corrected?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh, yes.

**Mrs. Holt:** On the suggestion of Mr. Eglington of the two sections?

**Mr. McKinley:** That is the best job I have done for three weeks.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Every little nail helps, Mr. McKinley.

SOR/78-765, the question of the consolidation. I notice there is no suggestion this was done by other than a very vague process. Mr. Eglington.

## [Traduction]

**M. Eglington:** Dans ce cas, monsieur le président, le formulaire en question est bien calculé pour embrouiller quiconque essaie de le remplir en suivant les règlements. Il s'agit d'une question de rédaction que nous avons soumise au Ministère.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Au sujet . . . Nous avons un article . . .

**M. McKinley:** Monsieur le président, je crois qu'il y a quelque chose qui ne va pas là-dedans. Je crois que ce problème touche tout le pays, il s'agit des formulaires que l'on demande de remplir à la population. Ils sont très ambigus et posent toujours des tas de problèmes. J'ai probablement reçu davantage de plaintes sur ce genre de chose que sur quoi que ce soit d'autre au cours des six derniers mois. Notre conseiller a tout à fait raison.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je suis bien d'accord avec vous, monsieur McKinley. J'ai reçu une liste à peu près épaise comme ça des statuts et des articles de ces statuts qui exigent que les citoyens et sociétés fournissent des données et renseignements à la demande de fonctionnaires. La longueur, l'ampleur et la complexité des questions sont effrayantes. J'ai pataugé dans à peu près un quart du document mais je vous répète qu'il est très épais. Il s'agit d'un imprimé d'ordinateur de tous les documents et renseignements et de tout le matériel que l'on peut demander aux citoyens. Une partie est essentielle, mais comme le dit M. McKinley, c'est le genre de formulaire et le nombre de formulaires qui est effrayant. C'est évidemment quelque chose sur quoi il nous faudra revenir une autre fois.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur le président, pour ceux qui lisent nos délibérations, pourriez-vous nous dire à peu près quelle est précisément l'épaisseur de ce document? Malheureusement vos gestes ne pourront être transcrits.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je pensais à Mercutio. Que disait-il dans Roméo et Juliette? Je crois que ce document a quelque 4 pouces d'épaisseur, de 4 à 5 pouces, et environ 1 pied de long et 6 à 8 pouces de large. Et les caractères sont fins.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Merci, monsieur.

**M. McKinley:** Allons-nous écrire à ces gens pour essayer de faire corriger cela?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oh oui!

**Mme Holt:** Sur la suggestion de M. Eglington quant aux deux articles?

**M. McKinley:** C'est ce que j'ai fait de mieux depuis trois semaines.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Chaque coup de pouce est utile, monsieur McKinley.

DORS/78-765, il s'agit-là de la consolidation. Je remarque que l'on mentionne que ce fut fait de façon très vague. Monsieur Eglington.

[Text]  
SOR/78-361

[Translation]  
DORS/78-361

November 16, 1978

Le 16 novembre 1978

Dr. E. P. Neufeld,  
Assistant Deputy Minister,  
Tax Policy and Federal-Provincial Relations,  
Department of Finance,  
OTTAWA.

Re: SOR/78-765, National Company Consolidation of  
Debts Order

Dear Dr. Neufeld:

The above Order sets out the terms and conditions on which the debts of the National Company may be consolidated pursuant to subsection 6(2) of the Canadian National Railways Capital Revision Act as amended by 26-27 Eliz. II cap. 34. In order that I might understand a little more about how the Executive works, I shall be glad if you will kindly let me know whether the debts referred to in subsection 6(2) have been consolidated, and, if so, whether any document was necessary to effect the consolidation and the type of such document. I note that under section 14 of the Air Canada Act, 1977, section 4 of the Air Canada and Canadian National Railway Debt Rearrangement Order, SOR/78-361, was made to effect the consolidation of debts.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

December 4, 1978

Le 4 décembre 1978

Mr. G. C. Eglington,  
Standing Joint Committee  
of the Senate and of the  
House of Commons on  
Regulations and Other  
Statutory Instruments,  
The Senate,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A4

Re: SOR/78-765, National Company Consolidation of  
Debts Order

Dear Mr. Eglington:

In reply to your letter of November 16, 1978, I am advised by officials at the Department of Transport that the debts have been consolidated. This was effected by the issuance of a promissory note to the Crown as security for the consolidated debt.

If you have any further questions regarding this matter, I suggest that you direct them to the Department of Transport

Monsieur E. P. Neufeld  
Sous-ministre adjoint  
Direction de la politique de l'impôt  
et des relations fédérales-provinciales  
Ministère des Finances  
OTTAWA

Objet: DORS/78-765, Décret de consolidation des dettes  
de la Compagnie du National

Monsieur,

Ce décret établit les modalités de consolidation des dettes de la Compagnie du National en vertu du paragraphe 6(2) de la Loi modifiant la Loi sur la révision du capital des chemins de fer nationaux du Canada, 26 et 27 Elizabeth II, chapitre 34. Afin de me permettre de mieux comprendre la façon dont l'exécutif fonctionne, je serais heureux que vous me fassiez connaître si les dettes visées au paragraphe 6(2) ont été consolidées et, dans l'affirmative, si un document a été nécessaire pour effectuer cette consolidation, quel type de document. Je remarque qu'en vertu de l'article 14 de la Loi d'Air Canada de 1977, l'article 4 du Décret de réaménagement des dettes d'Air Canada et du CNR, DORS/78-361, a été adopté afin de permettre la consolidation des dettes.

Je vous prie d'agrérer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington

Monsieur G. C. Eglington  
Comité mixte permanent  
des règlements et autres textes réglementaires  
Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Objet: DORS/78-765, Décret de consolidation des dettes  
de la Compagnie du National

Monsieur,

En réponse à votre lettre du 16 novembre 1978, des fonctionnaires du ministère des Transports m'ont avisé que les dettes ont été consolidées. Cette opération s'est effectuée à l'aide d'un billet émis à l'ordre de la couronne et garantissant les dettes consolidées.

Si vous avez d'autres questions concernant cette affaire, je vous propose de les soumettre directement au ministère des

## [Texte]

whose representatives were more directly involved in the transaction.

Yours truly,

E. P. Neufeld,  
Assistant Deputy Minister,  
Tax Policy and Federal-Provincial  
Relations

• 1205

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, there is nothing really objectionable about this. I was mystified when this appeared and I asked for an explanation, and the explanation has been given that whereas in the case of Air Canada the consolidation of the debts was effected by regulation, in the case of the CNR it has been accomplished by the railway simply giving a promissory note for the consolidated amounts. I am afraid it is just really another example of hidden government; never to do openly what may be done covertly. There is nothing really that the Committee can do about it.

**The Joint Chairman (M. Baldwin):** No.

**Mr. Eglington:** It purely explanatory.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** SOR/78-886 this is a case where a minister seems to have taken a very admirable step and has revoked a regulation which removes . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Where are we now?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Have I gone too far?

**Mrs. Holt:** SOR/78-869, the New Brunswick Fishery Regulation amendment.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I am sorry. With Mr. Béchard being here, that is simply not allowable. That is the New Brunswick Fishery Regulations, SOR/78-869.

SOR/78-869

NEW BRUNSWICK FISHERY REGULATIONS, amendment  
Fisheries Act  
P.C. 1978-3464

January 5, 1979

*Explanatory Note*

This amendment permits the issuing of a special licence under which Indians may fish in New Brunswick for food but not for sale.

It is understood that there is unhappiness about both the need for a licence and the ban on sale. However, these provisions would appear to be both *intra vires* the Fisheries Act and matters of policy. If, however, it became apparent that the power to issue a special licence was not being exercised, or was being exercised in an inordinantly restrictive fashion, there might be some question as to whether the discretion reserved to the Regional Director was harsh and oppressive.

## [Traduction]

Transports dont les fonctionnaires ont participé plus directement à cette transaction.

Je vous prie d'agrérer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le Sous-ministre adjoint  
Direction de la politique de l'impôt  
et des relations fédérales-provinciales  
E. P. Neufeld

**M. Eglington:** Monsieur le président, il n'y a vraiment rien de répréhensible à cela. J'ai été mystifié quand cela a paru et j'ai demandé une explication; on a répondu que, tandis que dans le cas d'Air Canada la consolidation des dettes se faisait par règlement, dans le cas du Canadian National, la compagnie de chemin de fer l'avait fait tout simplement en signant un billet à ordre pour le montant consolidé. J'ai peur que ce ne soit qu'un autre exemple du gouvernement parallèle: ne faites jamais au grand jour ce qui peut se faire secrètement! Je ne crois pas que le Comité puisse rien y faire.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Non.

**M. Eglington:** Il s'agit d'une explication pure et simple.

**Le coprésident (M. Baldwin):** DORS/78-886. Il s'agit d'un cas où un ministre semble avoir pris une mesure admirable en révoquant un règlement qui enlève . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Où en sommes-nous?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Suis-je allé trop loin?

**Mme Holt:** DORS/78-869, modification au Règlement de pêche du Nouveau-Brunswick.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je suis désolé. M. Béchard étant présent, c'est tout simplement impardonnable. Il s'agit donc du Règlement de pêche du Nouveau-Brunswick, DORS/78-869.

DORS/78-869

RÈGLEMENT DE PÊCHE DU NOUVEAU-BRUNSWICK—Modification  
Loi sur les pêcheries  
C.P. 1978-3464

Le 5 janvier 1979

*Note explicative*

La modification susmentionnée autorise la délivrance d'un permis spécial permettant aux Indiens de se livrer à la pêche de subsistance mais non pas commerciale.

On comprend qu'il existe certaines réticences à la fois au sujet du besoin de se procurer un permis et de ne pas pouvoir vendre le produit de la pêche. Toutefois, ces dispositions, semble-t-il, sont dans la limite des dispositions de la Loi sur les pêcheries et des politiques connexes. Toutefois, s'il devient manifeste que le pouvoir de délivrer un permis spécial n'est pas utilisé de façon excessivement restrictive, on pourrait se poser certaines questions quant à savoir si les pouvoirs discrétionnaires conférés au directeur régional ne sont pas trop durs et oppressifs.

## [Text]

That this amendment, and the requirement of a special licence, are *intra vires* the Fisheries Act does not, of course, foreclose the issue of whether the Fisheries Act itself is subject to some other Indian right.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mr. Counsel.

**Mr. Eglington:** Senator Forsey is pointing out a spelling error.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** "Inordinantly" should be "inordinately". I do not think there is a word "inordinantly", is there?

**Mrs. Holt:** "Inordinance".

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think it is not a spelling error but a matter of the typewriter stuttering.

**Mrs. Holt:** It should not be in the vocabulary anyhow. It is too hard to say.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Any human being who spends as many hours as counsel does reading regulations has to be forgiven a certain amount of transgression.

**Mr. Eglington:** Sorry.

Now, the comment is explanatory but, of course, if one looks at Section 5.2(2) it is in substance another case where the discretion is granted to set out what goes in the licence.

**Senator Riley:** What regulation is that?

**Mr. Eglington:** New Brunswick Fishery amendment.

**Senator Riley:** Yes, but you were referring to a section, were you?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, in the regulations.

**Mr. Eglington:** The new Section 5.2.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The last page, Senator Riley, of what we have here: 5.2(1), 5.2(2), 5.2(3), 5.2(4). You are referring now to Section 5.2(2).

**Mr. Eglington:** Section 5.2(2):

- (2) Every licence shall specify
  - (a) the area . . .
  - (b) the species of fish and . . .
  - (c) the gear . . .

Of course, that leaves the discretion to the regional director as to what he puts in the licence. It is the same old perennial problem with the Fisheries Act, which needs amendment and which, again, is referred to in the draft interim report.

**Senator Riley:** Native people are selling salmon wholesale, and what they cannot sell they throw in the dump.

**Mr. Eglington:** It is made an offence under subsection (7) to buy the fish from them.

## [Translation]

Le fait que cette modification et que les exigences afférant au permis spécial soient conformes aux dispositions de la Loi sur les pêcheries ne règle toutefois pas le problème qui consiste à déterminer si la Loi sur les pêcheries n'est pas elle-même assujettie à certains autres droits des Indiens.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Monsieur le conseiller juridique.

**M. Eglington:** Le sénateur Forsey me souligne une erreur d'orthographe.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** «inordinantly» devrait s'écrire «inordinately». Je ne crois pas que le mot «inordinantly» existe, n'est-ce pas?

**Mme Holt:** Je crois qu'il y a le mot «inordinance».

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je ne crois pas qu'il s'agisse d'une erreur d'orthographe, mais plutôt d'un cas de bâgaiement dactylographique.

**Mme Holt:** De toute façon, ce mot ne devrait pas faire partie du vocabulaire anglais. Il est trop difficile à prononcer.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Tout être humain qui passe autant d'heures que notre conseiller juridique ici présent à scuter tous ces règlements, devrait pouvoir se faire pardonner une «transgression» de temps à autre.

**M. Eglington:** Désolé.

La note explicative se comprend très bien, mais si l'on se reporte à l'alinéa 5.2(2), on s'aperçoit qu'on y accorde un certain pouvoir discrétionnaire concernant ce sur quoi peut porter le permis de pêche.

**Le sénateur Riley:** De quel règlement s'agit-il?

**M. Eglington:** D'une modification au Règlement de pêche du Nouveau-Brunswick.

**Le sénateur Riley:** Oui, mais vous nous avez cité un alinéa, n'est-ce pas?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, du Règlement.

**M. Eglington:** Le nouvel article 5.2.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** A la dernière page du document qui nous a été remis, sénateur Riley. 5.2(1), 5.2(2), 5.2(3), 5.2(4). Il s'agit maintenant du paragraphe 5.2(2).

**M. Eglington:** Paragraphe 5.2(2):

- (2) Le permis doit préciser
  - a) la zone . . .
  - b) l'espèce de poisson . . .
  - c) le type d'engin . . .

Évidemment, le directeur régional a alors le pouvoir discrétionnaire de décider ce sur quoi portera le permis. C'est le même vieux problème en ce qui concerne la Loi sur les pêcheries qui devrait être modifiée et qui, encore une fois, est mentionné dans le rapport intérimaire.

**Le sénateur Riley:** Les autochtones vendent le saumon en quantité industrielle et jettent au dépotoir ce qu'ils ne peuvent vendre.

**M. Eglington:** En vertu du paragraphe (7), quiconque achète du poisson des autochtones commet une infraction.

**[Texte]**

**Senator Riley:** They cannot catch them.

**Mr. McKinley:** When you get a set of regulations like that, it almost makes you say the heck with fishing altogether, does it not?

**Mr. Eglington:** Certainly it is a highly regulated field. How anyone ever manages to fish without breaking the law, I do not know.

**M. Béchard:** Ici, monsieur le président, je ne voudrais pas trop m'avancer parce que c'est très délicat, cette histoire de permis, spécialement quand il s'agit des Indiens, mais on reçoit continuellement des plaintes et le sénateur vient de le mentionner. Par exemple la pêche au saumon est interdite depuis déjà 7 ans, mais il se prend plus de saumon qu'il ne s'en prenait avant. Les Indiens sont de ceux qui en prennent et qui en font le commerce et il arrive assez souvent, au grand scandale de ceux qui ne peuvent pas pêcher le saumon, que certains de ces saumons-là lorsqu'on ne peut les vendre au prix demandé, aillent se ramasser dans les dépotoirs. Alors, c'est probablement en vue de cela qu'on a émis ces règlements-là, pour dire que c'est permis pour se nourrir mais non pour faire le commerce, surtout le commerce qui se fait présentement.

**Senator Riley:** They can eat them and smoke them and salt them but they sell them for \$2.00. It is very cheap salmon at \$2.00 a pound. Then what they cannot sell, if the market gets flooded they throw them in the dump at Cross Point.

• 1210

**Mr. Béchard:** You know the place too. Cross Point is in my riding.

**Senator Riley:** That is right.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** What are your views on this? Does it justify further inquiry as to the extent to which the power is being exercised?

**Mr. Eglington:** I think in fairness, under the Fisheries Act as it now stands, it would be virtually impossible to do anything else than what is being done, having decided to give a discretionary power to allow Indians to do this. I cannot really see any other way in which it can be done under the act as it now is. But it is another example of a situation where the act needs to be amended.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The whole business of Fisheries Act is dealt with rather extensively in one of our draft reports, is it not?

**Mr. Eglington:** Yes, in the interim report.

**Mrs. Holt:** What I have a problem with is in your interim report under terms of reference in the sixth report. The fourth part says:

Canada has a deservedly high reputation in the Commonwealth.

You have a parliamentary staff, but I do not know. I have heard about these fisheries ever since . . .

**Mr. McKinley:** Used to have.

**Mr. Eglington:** It still enjoys it.

**Mrs. Holt:** Well, maybe we have conned them. But I would say that I just do not believe in amendments on amendments

**[Traduction]**

**Le sénateur Riley:** On peut pas les attraper.

**M. McKinley:** Quand on voit un règlement comme celui-là, ça vous donne envie de laisser tout simplement tomber la pêche, n'est-ce pas?

**M. Eglington:** Évidemment, c'est un domaine très réglementé. Je me demande si l'on peut pêcher sans jamais enfreindre la loi.

**M. Béchard:** Mr. Chairman, I would not like to put myself too far forward here because this question of permits is a very delicate one, especially when Indians are involved, but we are continually receiving complaints as the Senator has just mentioned. For example, salmon fishing has been prohibited for seven years now but more salmon has been caught in that period that was ever caught before. Indians are among those who fish and sell it and it often happens—and this is a great scandal for those who are prohibited from fishing salmon themselves—that some of that salmon, when it cannot be sold for the asking price, winds up in garbage dumps. So that is probably why those regulations were set out to the effect that one may fish for food but not for commercial purposes and especially on the scale that commerce has now assumed.

**Le sénateur Riley:** Ils peuvent les manger, les fumer et les saler, mais ils les vendent \$2. Ce n'est pas cher, le saumon à \$2 la livre. Lorsque le marché est inondé et qu'ils ne peuvent pas les vendre, ils les jettent au dépotoir de Pointe à la Croix.

**M. Béchard:** Vous connaissez également l'endroit. Pointe à la Croix est dans ma circonscription.

**Le sénateur Riley:** En effet.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Quelles sont vos opinions à ce sujet? Devrait-on s'informer pour savoir jusqu'à quel point ce pouvoir est exercé?

**Mr. Eglington:** Vu qu'on a accordé le pouvoir discrétionnaire de permettre aux Indiens de faire cette pêche, en toute justice je pense qu'aux termes de la Loi sur les pêcheries, il serait virtuellement impossible de faire plus. Aux termes de la loi actuelle, je ne vois vraiment pas comment on peut faire autrement. C'est un autre exemple d'un cas où il est nécessaire d'amender la loi.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je pense que l'on parle assez longuement de toute cette question de la Loi sur les pêcheries dans l'un de nos rapports préliminaires, n'est-ce pas?

**Mr. Eglington:** Oui, dans le rapport provisoire.

**Mme Holt:** J'ai un problème avec votre sixième rapport provisoire au chapitre des mandats. A la quatrième partie, on y lit:

Le Canada a une réputation bien méritée dans le Commonwealth.

Vous avez un personnel parlementaire, mais je ne sais pas. J'ai entendu parler de ces pêcheries depuis . . .

**M. McKinley:** C'était le cas.

**M. Eglington:** Ce l'est toujours.

**Mme Holt:** Peut-être que nous les avons trompés. Je ne crois tout simplement pas qu'on puisse avoir amendement sur amen-

*[Text]*

on amendments, because this is how we get into the mess, and I would hope in our reports we recommend that they rewrite and stop patching. If the bill is so bad, let us write it carefully and take into account all the regulations that have become so offensive in our society. That is just a recommendation.

**Mr. Eglington:** One always has to read between the lines.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** What he is saying is that we did enjoy it but whether it is deservedly enjoyed is another thing. Am I right?

**Mr. Eglington:** I would not speculate.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** You would not speculate. All right.

**Mrs. Holt:** Why not?

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Then we go on to this more pleasant situation, SOR/78-886, where the Minister has on consideration reviewed the decision and withdrawn her decision and withdrawn the use of the discretionary power under Section 53 of the Human Rights Act. Am I right on that? I was very pleased to see it. Many happy returns of the day to other ministers.

SOR/78-886

DRUG INVESTIGATION (USERS AND DISTRIBUTION) FILES, No. 14086, EXEMPTION ORDER, revocation—Canadian Human Rights Act  
P.C. 1978-3448

January 4, 1979

*Explanatory Note*

This Order revokes an exemption from the availability of personal information provisions of the Canadian Human Rights Act. It is the first such Order to be made and shows that the Minister, having fairly reconsidered the matter after many representations, decided that the ground of exemption originally relied on could not be sustained. The decision of whether a ground of exemption is made out or not is solely within the discretion of Ministers under section 53 of the Canadian Human Rights Act, subject to the approval of the Governor in Council.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** SOR/78-893, Regional Development Incentives Act. Mr. Eglington.

SOR/78-893

REGIONAL DEVELOPMENT INCENTIVES REGULATIONS, 1974, amendment  
Regional Development Incentives Act  
P.C. 1978-3570

*[Translation]*

dément sur amendement, parce que c'est comme cela que l'on crée tout ce pétrin, et j'espère que nous recommanderons dans nos rapports qu'ils réécrivent les lois et qu'ils cessent de les rapiécer. Si la loi est si mauvaise, refaisons-là soigneusement en tenant compte de tous les règlements devenus tellement offensants dans notre société. C'est simplement une recommandation.

**M. Eglington:** On doit toujours lire entre les lignes.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Ce qu'il dit, c'est que nous l'avons apprécié, mais quant à savoir si c'est apprécié à juste titre, c'est une autre paire de manches. Ai-je raison?

**M. Eglington:** Je n'ose pas me prononcer là-dessus.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Vous n'oseriez pas? Très bien.

**Mme Holt:** Pourquoi pas?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Ensuite, nous passons au cas du DORS/78-886 qui est beaucoup plus réconfortant. le ministre a reconstruit sa décision et retiré l'usage de ce pouvoir discrétionnaire aux termes de l'article 53 de la Loi sur les droits de la personne. Ai-je raison? J'en suis ravi. Puissent tous les autres ministres suivre son exemple!

DORS/78-886

DÉCRET D'INTERDICTION D'ACCÈS AUX DOSSIERS RELATIFS AUX ENQUÊTES SUR LES DROGUES (usagers et distribution), n° 14086—Abrogation  
C.P. 1978-3448

Le 4 janvier 1979

*Note explicative*

Le décret susmentionné abroge une exemption aux dispositions en matière de renseignements personnels stipulés dans la Loi canadienne sur les droits de la personne. C'est le premier décret de ce type qui est pris et montre que le ministre, après avoir pesé le pour et le contre et à la suite de nombreuses observations, a décidé que les raisons d'exemption sur lesquelles on se fondait à l'origine n'étaient plus défendables. La décision portant sur les raisons de l'exemption est du seul ressort (et également laissée à la discréption) des ministres en vertu de l'article 53 de la Loi, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Le DORS/78-893—règlement de 1974 sur les subventions au développement régional. Monsieur Eglington.

DORS/78-893

RÈGLEMENT DE 1974 SUR LES SUBVENTIONS AU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL—Modification  
Loi sur les subventions au développement régional  
C.P. 1978-3570

## [Texte]

January 4, 1979

## Criteria 4 and 15

## New Section 7(2)

While the Committee has accepted that these Regulations will contain discretionary elements because of the way in which the enabling Act is drawn, the new section 7(2) should be noticed. Its effect is to render the calculation in section 7(1) a mockery, as its constituent elements are rendered variables dependent on the Minister's discretion. I would have been more straightforward to have said

7. Notwithstanding section 6, for the purposes of paragraph 5(4) of the Act, the number of jobs determined by the Minister to have been created directly in the operation shall be as designated by the Minister.

This would have accorded with section 5(4)(a) of the Act, which gives the Minister an unfettered discretion in any event:

"5. (4) No development incentive or combination of development incentives authorized in respect of a new facility or for the expansion of an existing facility to enable the manufacturing or processing of a product not previously manufactured or processed in the operation shall exceed the lesser of

(a) \$30,000 for each job determined by the Minister to have been created directly in the operation, and"

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, the Committee has had difficulty with these regulations before and we had a long correspondence with Mr. Oliver who was most helpful. He was then designated instruments officer for DREE. The DREE act is remarkable, even by Canadian standards, for the extent of the dispositions that it grants, and the Committee in the end decided that it was virtually impossible to object to the dispositions in the regulations under the DREE act because the act itself was so chock full of dispositions. But I decided to write a little comment on this one because it seemed to be taking the facade of regulation making to an absolutely absurd point. There is absolutely no reason whatever to go through the whole ritual of making extensive rules that turn out to be no rules at all. Section 7(2) says that the Minister may make the necessary adjustments to take into account such circumstances as he determines to be appropriate. There is no point, he having decided the regulations in that case, and since the act gives him all the dispositions that he may need there seems to be no reason to clutter up the *Canada Gazette* with really what amounts to surplus verbiage.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, it really says, now you shall do it this way, and then it adds that it does not matter if you do it this way or not. You can do it any other way you see fit. There is not much point in saying, do it this way, and then saying, it does not matter whether you do it this way or whether you do not do it.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** It brings us back to the point we have been considering, the opportunity of this Committee or some other committee to examine at the inception, at

## [Traduction]

4 janvier 1979

## Critère 4 et 15

## Nouveau paragraphe 7(2)

Bien que le Comité reconnaisse que ce règlement renferme des éléments discrétionnaires en raison de la façon dont la loi habilitante est rédigée, il y a lieu de signaler que le paragraphe 7(2) a pour effet de rendre dérisoire le calcul prévu au paragraphe 7(1), car ses éléments constitutifs sont assujettis à la discréction du ministre. Il serait plus direct de dire:

7. Nonobstant l'article 6 et aux fins du paragraphe 5(4) de la Loi, le nombre d'emplois établi par le ministre comme ayant été créés directement dans l'entreprise est le nombre désigné par le ministre.

Cela s'accorderait avec l'alinéa 5(4) a) de la loi, qui confère aux ministres un pouvoir discrétionnaire incontrôlé,

5(4) Aucune subvention au développement ou combinaison de subventions au développement autorisées pour un nouvel établissement ou pour l'agrandissement d'un établissement existant en vue de permettre la fabrication ou la transformation d'un produit qui n'était pas auparavant fabriqué ou transformé dans l'entreprise ne doit dépasser le moindre des montants suivants:

a) \$30,000 pour chaque emploi qui, selon la détermination du ministre, a été créé directement dans l'entreprise, ou

**M. Eglington:** Monsieur le président, le comité a déjà eu des difficultés avec ces règlements. Nous avons eu une longue correspondance avec M. Oliver, qui fut très utile. Par la suite, il fut nommé agent de réglementation pour le MEER. Même selon les normes canadiennes, la Loi sur l'expansion régionale est remarquable par le degré de discréction qu'elle accorde. A la fin, le comité a décidé qu'il était virtuellement impossible de s'opposer aux pouvoirs discrétionnaires contenus dans les règlements aux termes de la Loi sur l'expansion économique régionale, parce que la loi elle-même est tellement pleine de tels pouvoirs. Mais j'ai décidé d'écrire un petit commentaire sur celui-ci parce qu'il semble pousser les choses au-delà de l'absurde. Il n'y a absolument aucune raison de se conformer à tout ce rituel, de rédiger des règlements élaborés qui en fin de compte n'en sont pas. L'article 7(2) stipule que le ministre peut apporter les ajustements nécessaires afin de tenir compte de circonstances qu'il juge appropriées. Étant donné que la loi lui donne toute la discréction dont il a besoin, il est tout à fait inutile de rédiger des règlements qui ne font qu'emplier les pages de la *Gazette du Canada* de verbiage.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ma foi, on y prescrit de faire telle ou telle chose, pour ajouter ensuite que cela ne fait rien si vous ne le faites pas. Vous pouvez le faire de la manière qui vous convient. Il n'y a vraiment aucune raison de dire qu'il faut agir d'une telle manière, si on dit ensuite que cela ne fait rien si vous agissez comme cela ou non.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Cela nous ramène à la question que nous avons étudiée. Il serait important que ce comité

## [Text]

the time the statutes are being born, these discretionary powers, there is not a great deal we can do in this.

• 1215

**Mr. Eglington:** But as an example of a bill that contains discretionary power of incredible breadth is the emergency bill where we allow the executives the powers to make regulations over virtually any subject.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, is it not worth while drawing to the attention of the department the ludicrous vapidity of this? Say, look, why do you not redraft it so that you save the taxpayers' money and your own ink and paper, the taxpayers' ink and paper, by simply giving them the discretion, really? And the discretion is apparently properly given under the act, but this is putting in a lot of fluff.

**M. Béchard:** Nous allons le leur dire, monsieur le président, mais ils vont peut-être nous répondre qu'ils n'ont pas outrépasser la loi dans ces règlements-là. C'est le Parlement qui a adopté cette loi-là.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est un problème de rédaction enfin; on peut conseiller aux ministères de bien rédiger leurs règlements. C'est tout . . . De ne pas encombrer les dossiers de mots complètement superflus pour ne pas dire sans signification réelle.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Well, it shows the need of having responsibility cast on both Houses to being a damn sight more careful of what powers we do grant and the terms they come in.

Now, SOR/78-922, Pacific Herring Fishery Regulations. This is similar to some of the problems we have with Mr. Sponagle and Mr. Ross.

PACIFIC HERRING FISHERY REGULATIONS, amendment  
Fisheries Act  
P.C. 1978-3645

January 10, 1979

The new section 18 (section 4 of the amending schedule) contains the phrase "during such periods and in accordance with such conditions as may be specified in the licence" to which the Committee has objected in the past and which was discussed with Mr. Sponagle at the meeting of 14th December 1978. This latest example will be added to those which will be used in discussing reform with Messrs. Ross and Sponagle.

**Mr. Eglington:** Yes. The meeting referred to there has taken place. We trod the length of Wellington Street on the coldest day of the winter and the whole meeting was useless.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Was it a warm meeting?

**Mr. Eglington:** No, it was ice cold, like the temperature outside. It is obvious that the only thing that can be done is to amend the Fisheries Act, and that, from the official level, at

## [Translation]

ou un autre étudie les pouvoirs discrétionnaires, dès que la loi voit le jour; il n'y a pas grand-chose que nous puissions faire.

• 1215

**M. Eglington:** Un exemple d'une loi ayant des pouvoirs discrétionnaires incroyables est la loi d'urgence aux termes de laquelle nous permettons au pouvoir exécutif de réglementer à peu près n'importe quoi.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ma foi, est-ce que cela vaut la peine de porter à l'attention du ministère le ridicule de tout cela? Il faudrait suggérer de tout refaire afin d'épargner l'argent des contribuables et d'épargner votre encré et votre papier, et ceux des contribuables, en leur accordant simplement cette discréption? Apparemment, la loi leur accorde la discréption nécessaire, tout cela n'est que du superflu.

**M. Béchard:** We will tell them, Mr. Chairman, but maybe they will reply to us that they did not go beyond the law in these regulations. This Act was adopted by Parliament.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Finally it is a drafting problem; we can recommend to the departments to do a good job in drafting their regulations, but can we tell them not to clutter the files with completely useless verbiage without any real meaning?

**Le coprésident (M. Baldwin):** Ma foi, cela démontre qu'il est nécessaire que les deux Chambres soient responsables et beaucoup plus prudentes quant aux pouvoirs qu'elles accordent et dans quelles conditions.

Nous passons maintenant au DORS/78-922, Règlement de pêche du hareng du Pacifique—Modification. Cela ressemble à certains problèmes que nous avons eus avec M. Sponagle et M. Ross.

RÈGLEMENT DE PÊCHE DU HARENG DU PACIFIQUE—Modification  
Loi sur les pêcheries  
C.P. 1978-3645

Le 10 janvier 1979

Le nouvel article 18 (article 4 de l'annexe modificatrice) contient l'expression «pendant les périodes et dans les conditions précisées par le permis», à laquelle le Comité s'est toujours opposé et qui a fait l'objet de discussions avec M. Sponagle lors de la séance du 14 décembre 1978. Ce dernier exemple s'ajoute à ceux qui serviront de base à la discussion qui aura lieu en présence de MM. Ross et Sponagle au sujet des réformes à apporter.

**M. Eglington:** Oui. La réunion dont il est question a eu lieu. Nous avons parcouru la rue Wellington sur toute sa longueur par une des journées les plus froides de l'hiver et toute cette séance fut inutile.

**Le coprésident (M. Baldwin):** La réunion fut-elle chaleureuse?

**M. Eglington:** Non, elle fut glaciale, comme la température à l'extérieur. Il est évident que la seule chose à faire est d'amender la Loi sur les pêcheries. Il n'y a absolument aucun

**[Texte]**

least inside the department, there is absolutely no move to do anything of the kind. Their view is that the Minister is not interested in doing it either, so that is why in the draft interim report there is a fairly elaborate paragraph about the Fisheries Act.

**Mrs. Holt:** I would recommend that we send a transcript of this meeting to Mr. LeBlanc and let him know what we are saying about it, because he cannot know what is being said about the Fisheries Act. I am sure that his officials make sure he does not know what is being said. I think Mr. LeBlanc is a most responsive Minister and a responsible Minister. I think it would be very useful for him to know how often this has come up in this Committee. Or hand-deliver a letter to the House of Commons so his Fisheries' officials cannot see it before it gets there.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Make you the messenger.

**Mrs. Holt:** I will be the messenger. I have found that is the only way to circumvent the people who do not want the Minister to know what is happening.

**Mr. Eglington:** Or send a telegram. That really stirs them up.

**Mrs. Holt:** I have found that to be exactly the opposite. I know a telegram coming to me indicates that somebody has more money than another person, and I put it at the bottom of the letters that come free.

**Mr. Eglington:** Sometimes it is simply signed "desperation".

**Senator Riley:** Put it in your file at the side of your chair.

**Mrs. Holt:** Yes, that is right. Yes, a file like this.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Someone might as well send the letter. If I get the letter, I will see that Mrs. Holt gets it and that it is delivered, and I will be a witness to delivery.

**Mrs. Holt:** I think it is very important that we let the Ministers know. We are demanding accountability from them for things about which they cannot and do not know what is happening. I do not think they can know everything that is happening. You might even give them the reference points in the record where the officials have been censured. Maybe we should do that permanently with every Minister.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** If you are going to send a telegram, you might try the expedient which Mrs. Drew, Mr. Gladstone's daughter, once told me she used. She had written in vain to her friend Arthur Balfour about something several times. Finally, she sent a telegram beginning with the word "murder". She got results. Perhaps if we send any telegrams to functionaries we should begin with the word "murder" and see whether that would wake up either the officials or the Minister.

• 1220

**Mrs. Holt:** We have got a good contemporary word like "terror" or "hijack".

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Hash.

**[Traduction]**

effort dans ce sens au niveau officiel, du moins de l'intérieur du ministère. Leur opinion, c'est que le ministre n'est pas intéressé à le faire non plus. C'est la raison pour laquelle il y a un paragraphe assez long sur la Loi sur les pêcheries dans le rapport provisoire.

**Mme Holt:** Je recommande que nous fassions parvenir à M. LeBlanc la transcription de cette séance afin qu'il soit mis au courant de nos propos, autrement il ne peut savoir ce que l'on dit au sujet de la Loi sur les pêcheries. Je suis sûre que ses fonctionnaires prennent bien soin de ne pas l'en informer. Je pense que M. LeBlanc est un ministre très réceptif et responsable. Je pense qu'il lui sera très utile de savoir combien de fois cela a été soulevé à ce Comité. Ou encore lui remettre une lettre en main propre à la Chambre des communes de sorte que ses fonctionnaires ne la voient pas avant.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je vous fais notre messager.

**Mme Holt:** Je serai la messagère. J'ai découvert que c'est la seule façon d'éviter les gens qui ne veulent pas que le ministre sache ce qui se passe.

**Mr. Eglington:** Ou encore envoyer un télégramme. Cela les réveille vraiment.

**Mme Holt:** J'ai trouvé que c'était exactement le contraire. Lorsque je reçois un télégramme, je sais que l'envoyeur est mieux nanti que les autres, alors, je le mets en dessous des lettres qui me parviennent sans être affranchies.

**Mr. Eglington:** Parfois, c'est simplement signé «désespoir».

**Le sénateur Riley:** Mettez-la dans le classeur qui est près de votre chaise.

**Mme Holt:** Oui, en effet. Oui, c'est un dossier comme celui-là.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Mieux vaut envoyer la lettre. Si je la reçois, je verrai à ce qu'elle parvienne à Mme Holt et qu'elle soit livrée, et je serai témoin de cette livraison.

**Mme Holt:** Je pense qu'il est très important que nous informions les ministres. Nous leur imputons des choses dont ils ne sont pas au courant et dont ils ne peuvent pas être au courant. Je ne pense pas qu'ils puissent savoir tout ce qui se passe. On pourrait même leur signaler des cas où des fonctionnaires ont fait de la censure. Nous devrions peut-être toujours agir de la sorte avec chaque ministre.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Si vous envoyez un télégramme, vous pourriez essayer le truc que Mme Drew, la fille de M. Gladstone, m'a dit avoir utilisé une fois. En vain elle avait écrit à son ami Arthur Balfour à plusieurs reprises. En fin de compte, elle a envoyé un télégramme commençant par le mot «meurtre». Elle a obtenu des résultats. Alors, si nous envoyons des télégrammes à des fonctionnaires, nous devrions peut-être commencer par le mot «meurtre», et voir si cela réveille les fonctionnaires ou le ministre.

**Mme Holt:** Il y a d'excellents termes que l'on utilise actuellement, comme «terreur» ou «détournement».

**Le coprésident (M. Baldwin):** Pouah!

## [Text]

All right. SOR/78-145, the regulations under the protection of personal information. We have had this with us before. I think I took strong exception to some of the procedures which had been adopted and I do not accept some—if I may be allowed to say so—some of the things Dr. LeClair said, because I think I quoted the case of the man I knew who had finally been able to examine documents, had looked at the documents after they had been fairly vetted and had removed from them such material as was thought to be obnoxious or unfitting and was then compelled to sign a document which I saw saying, you cannot use this material. You are signing an undertaking that you will not use it. And he was subsequently told as well, if you do use it, you will be prosecuted under the Official Secrets Act. So I would suggest in this case, if the Committee will agree, that we might have Miss Hansen, the privacy commissioner, and Dr. LeClair both here at the same time and have a confrontation on that basis. Because . . .

**Mrs. Holt:** I so recommend.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Is it agreed?

**Mrs. Holt:** Except we may not be here.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Well, that is all right.

**Mr. Eglington:** Well, now what date here? Because next Tuesday night the Transport Commission people will be here. The following Tuesday night—that will then be March 20—the Ministry of Communications are supposed to be coming.

**Mrs. Holt:** Can we slot special . . .

**Mr. Eglington:** On March 27 you anticipate being in Washington.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** So you would suggest that the beginning of April, if all is well and we have not been dismissed . . .

**Mr. Eglington:** Well, unless you want to schedule a meeting outside the Tuesday-Thursday slots.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Our problem is a meeting of that kind . . . I would have to see a meeting of that kind without a fairly good representation of our Committee. To have just two or three people here would not be fair to either of the two witnesses and as the situation is now, with the estimates and all the numbers of committees which are sitting, it is exceedingly difficult and would be difficult for us to have the second weekly meeting. To have a third one set in would be . . . maybe the clerks might canvass the members of the committee to see if there is an extra date when it might be possible to have this meeting, but I would just be most unhappy about a meeting with only a few people . . . two or three people. Mrs. Holt?

**Mrs. Holt:** Well, the members of the Justice Committee I think would be especially interested in this because they sat on the Human Rights Act and there was considerable debate and I suggest that it is a very difficult time for the people who are on the Justice Committee because it is an identical slot to theirs. Right now we are in Justice across the way. So I would recommend that we do it as quickly as possible and have it at a time that is not in conflict with the people of the Justice Committee who might like to participate if they were aware.

## [Translation]

Très bien. DORS/78-145, Règlement concernant la protection des renseignements à caractère personnel. Nous en avons déjà été saisis. Je m'étais simplement opposé à certaines des procédures qui avaient été adoptées et, si vous me permettez de m'exprimer ainsi, je n'accepte pas certaines des déclarations de M. LeClair, parce que je me souviens avoir cité le cas d'une personne de ma connaissance qui avait finalement été en mesure d'examiner les documents et qui y avait puisé certains éléments «dangereux». Cette personne avait ensuite été contrainte de signer un document par lequel elle s'engageait à ne pas utiliser ces éléments. On lui a alors déclaré que, si elle les utilisait, elle risquait d'être poursuivie aux termes de la Loi sur les secrets officiels. Si le Comité en convient, je proposerai que nous recevions simultanément Mme Hansen, Commissaire à la protection de la vie privée, et M. LeClair pour pouvoir les interroger à ce propos. En effet . . .

**Mme Holt:** C'est ce que je propose.

**Le coprésident (M. Baldwin):** D'accord?

**Mme Holt:** Peut-être ne serons-nous pas ici.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui, ce n'est pas un problème.

**M. Eglington:** Mais, à quelle date? En effet, mardi soir prochain, nous recevrons des représentants de la Commission des transports. Le mardi soir suivant, ce sera le 20 mars, nous sommes censés recevoir des représentants du ministère des Communications.

**Mme Holt:** Ne pourrait-on pas prévoir un petit moment . . .

**M. Eglington:** Le 27 mars, il est prévu que vous serez à Washington.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Vous proposeriez donc le début d'avril, si tout va bien et si nous n'avons pas été renvoyés . . .

**M. Eglington:** A moins que vous vouliez organiser une séance en dehors des heures réservées le mardi et le jeudi.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Le problème qui se pose avec des réunions de ce genre . . . Je ne voudrais pas que l'on se réunisse en dehors des heures normales si je n'étais pas certain que le nombre des présents sera suffisant. Ce serait manquer de courtoisie à l'égard de nos témoins que de n'être ici qu'un ou deux et, du fait qu'un grand nombre de comités siègent pour étudier le budget, il nous sera excessivement difficile d'organiser la deuxième séance hebdomadaire sans parler d'une troisième . . . Peut-être les greffiers pourraient-ils demander aux membres du Comité s'il leur serait possible d'être présents à une telle réunion mais, quoi qu'il en soit, je regretterais profondément que nous nous retrouverions ici qu'à deux ou trois personnes. Madame Holt?

**Mme Holt:** Je suppose que les membres du Comité de la justice s'intéresseront tout particulièrement à ce problème, étant donné qu'ils ont étudié la Loi sur les droits de la personne, qui a donné lieu à des débats très importants. Cependant, il sera très difficile aux membres de ce comité de participer à cette réunion parce que leur comité se réunit aux mêmes heures que le nôtre. Ils sont justement réunis en face à l'heure actuelle. Je propose donc que l'on agisse aux plus rapides.

[Texte]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I even think a Wednesday morning . . .

**Mrs. Holt:** Well, we have caucus.

**Senator Riley:** Yesterday through the intervention of Senator Forsey and some others in respect to an amendment to the Health Act we had to cancel a lot of committees and our committee work is stepped up to the point where right now on Tuesday we could not sit in the House because the committees are going on all day, and when we talk about bringing an official of the regulatory body from the CRTC—is it?—in here, what was the date that was proposed?

**Mr. Eglington:** The gentlemen from the Transport Commission and the gentlemen from the Passenger Development branch of the Ministry of Transport will be here this coming Tuesday night.

**Senator Riley:** This coming Tuesday night.

**Mr. Eglington:** Which will be the 13th, I think. That will be 8.30 p.m.

**Senator Riley:** That is all right. That should not interfere, Senator Forsey?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I do not think so. My part of the proceedings yesterday to which Senator Riley has referred was a quite subsidiary one. I was not the one who raised the matter which caused the dust-up that he mentioned.

**Senator Riley:** But you cockishly intervened.

• 1225

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh, I intervened yes. Show me a fight and my Irish blood comes out, Senator Riley.

**Miss Mayrand:** Before they appear, or arrangements are made for Dr. Leclair and Miss Hansen to appear, should not we deal with Dr. Leclair's answer on the other points?

**Mr. Eglington:** Or do you want to deal with them all when they come.

**Miss Mayrand:** We could.

**Senator Riley:** Are these the witnesses who are to appear Tuesday night?

**Mr. Eglington:** No, no, it is to do with Via Rail on Tuesday night.

**Senator Riley:** Via Rail. And who is appearing for Via Rail?

**Mr. Eglington:** Mr. Patenaude is appearing for the Transport Commission—the chief counsel, Mr. Nadeau, is abroad—and there is a man who has the title Chief of Passenger Development.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** In the Department of Transport.

**Mr. Eglington:** Transport, a Mr. Koroniak, will be here.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** They are in sort of an adversary positions.

[Traduction]

ment que possible et que l'on fasse en sorte que les membres du Comité de la justice puissent participer à cette réunion.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Je pensais au mercredi matin . . .

**Mme Holt:** Nous avons les caucus.

**Le sénateur Riley:** Hier, du fait de l'intervention du sénateur Forsey et de quelques autres à propos d'un amendement à la Loi sur la santé, nous avons dû annuler un grand nombre de comités. Mardi dernier, nous n'avons pas pu siéger parce que les comités se sont réunis toute la journée et maintenant on propose d'inviter des représentants du CRTC, n'est-ce pas, . . . ? De quelle date a-t-on parlé?

**Mr. Eglington:** Mardi soir prochain, nous recevrons des représentants de la Commission des transports et de la Direction du développement des services voyageurs du ministère des Transports.

**Le sénateur Riley:** Mardi soir prochain.

**M. Eglington:** Ce sera le 13, je pense. A 20 h 30.

**Le sénateur Riley:** C'est exact. Cela ne devrait pas poser de problèmes, n'est-ce pas, sénateur Forsey?

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Je ne le pense pas. Mon rôle dans les débats d'hier auxquels le sénateur Riley a fait allusion a été tout à fait secondaire. Ce n'est pas moi qui ai soulevé le problème qui a entraîné tous les remous dont il a parlé.

**Le sénateur Riley:** Vous n'en n'avez pas moins pris ardemment part au débat.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Certes, je suis intervenu. Sénateur Riley, dès que l'on me met au défi, mon sang irlandais ne fait qu'un tour.

**Mlle Mayrand:** Comme nous allons prendre des mesures pour recevoir M. Leclair et M<sup>me</sup> Hansen ne pensez-vous pas qu'il conviendrait d'étudier les réponses que M. Leclair a données à propos des divers autres points?

**Mr. Eglington:** A moins que vous préfériez en traiter lorsqu'ils comparaîtront.

**Mlle Mayrand:** Ce serait possible.

**Sénateur Riley:** Ce sont eux qui doivent comparaître mardi soir?

**Mr. Eglington:** Non, mardi soir nous recevrons des représentants de Via Rail.

**Sénateur Riley:** Qui sont ces représentants?

**Mr. Eglington:** C'est M. Patenaude qui représentera la Commission canadienne des transports; le conseiller en chef M. Nadeau est actuellement à l'étranger, et nous recevrons un représentant du Développement des services voyageurs.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Du ministère des Transports?

**Mr. Eglington:** Nous aurons M. Koroniak.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Leurs postes sont en quelque sorte contradictoires.

[Text]

**Mr. Eglington:** Unofficially that might be so; officially, I do not think so.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** This is an occasion when Senator Riley and I must both be present if at all possible.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** SOR/77-349, Prince Edward Island Pedigreed Seed Order.

[Translation]

**M. Eglington:** Officieusement, peut-être; officiellement, je ne le pense pas.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** A cette occasion, il faudra, si possible, que le sénateur Riley et moi-même soyons présents.

**Le coprésident (M. Baldwin):** DORS/77-349, Décret sur les semences généalogiques de l'Île-du-Prince-Édouard.

November 22, 1977

M. J. Heney, Esq.,  
Assistant Deputy Minister  
(Production & Marketing),  
Department of Agriculture,  
OTTAWA.

Re: SOR/77-349, Prince Edward Island Pedigreed  
Seed Order

Dear Mr. Heney:

The above Order includes a definition of "pedigreed seed" which depends, in part, on "the standards established by the Canadian Seed Growers' Association".

I shall appreciate your advice as to your Department's understanding of that phrase, as to whether it means the standards established at 28th April 1977 or the standards as they are established from time to time by the Association.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

February 2, 1978

Mr. G. C. Eglington,  
Standing Joint Committee  
on Regulations and  
Other Statutory Instruments,  
The Senate,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A4

Re: SOR/77-349, Prince Edward Island Pedigreed  
Seed Order

Dear Mr. Eglington:

This is in reply to your letter of November 22, 1977, concerning the above mentioned Order.

Our interpretation of the definition of "pedigreed seed" is that "standards established by the Canadian Seed Growers' Association" means those standards as they are established from time to time by the Association.

I trust that this is the information you require.

Yours sincerely,

Michael J. Heney,  
Assistant Deputy Minister.

Le 22 novembre 1977

Monsieur M. J. Heney  
Sous-ministre adjoint  
(Direction de la production et de la commercialisation des aliments)  
Ministère de l'Agriculture  
OTTAWA

Objet: DORS/77-349, Décret sur les semences généalogiques de l'Île-du-Prince-Édouard

Monsieur,

Le décret susmentionné comprend une définition des «semences généalogiques» qui dépend en partie des «normes de l'Association canadienne des producteurs de semence».

J'aimerais connaître votre avis quant à la façon dont votre ministère comprend cette expression, à savoir si elle désigne les normes établies le 28 avril 1977 ou les normes établies périodiquement par l'Association.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le 2 février 1978

M. G. C. Eglington  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires  
Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Objet: DORS/77-349, décret sur les semences généalogiques de l'Île-du-Prince-Édouard

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 22 novembre 1977 concernant le décret susmentionné.

Selon notre interprétation de la définition des «semences généalogiques», les «normes de l'Association canadienne des producteurs de semences» signifient les normes établies périodiquement par l'Association.

J'espère que ce renseignement est celui dont vous aviez besoin.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre adjoint  
Michael J. Heney

## [Texte]

M. J. Heney, Esq.,  
Assistant Deputy Minister,  
Production & Marketing,  
Department of Agriculture,  
Sir John Carling Bldg.,  
Carling Avenue,  
OTTAWA.

Re: SOR/77-349, Prince Edward Island Pedigreed Seed Order

Dear Mr. Heney:

Thank you for your letter of 2nd February last which the Committee considered at its meeting on 4th instant.

The Committee maintains its objection to the incorporation by reference of variable standards into regulations. This matter was dealt with by the Committee in its Second Report, Section R, (a copy enclosed). An edition or date of the standards of the Canadian Seed Growers' Association is necessary to make the standard used definite.

In taking this objection the Committee is doing no more than has been done by like bodies in the United Kingdom and in the Commonwealth of Australia and is maintaining a principle now recognized by legislation in both countries.

I trust that you will be able to make the Committee's position clear to the Prince Edward Island authorities without undue trouble.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

November 14, 1978

Mr. G. C. Eglington, Counsel,  
Standing Joint Committee of the Senate  
and of the House of Commons on Regulations  
and Other Statutory Instruments,  
c/o The Senate,  
Ottawa, Ontario.  
K1A OA4

Subject: SOR/77-349, Prince Edward Island Pedigreed Seed Order

Dear Mr. Eglington:

This is in reply to your letter dated May 17, 1978, concerning the objections to "the incorporation into statutory instruments of external documents which are subject to amendments by an external body" contained in the above-noted Order.

The Prince Edward Island Pedigreed Seed Order is a delegation of the power to regulate the marketing of pedigreed seed in interprovincial and export trade, (made pursuant to the

## [Traduction]

May 17, 1978

Monsieur M. J. Heney  
Sous-ministre adjoint  
Direction de la production  
et commercialisation  
Ministère de l'Agriculture  
Immeuble Sir John Carling  
Avenue Carling  
Ottawa

Objet: DORS/77-349, Décret sur les semences généalogiques de l'Île-du-Prince-Édouard

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 2 février dernier qui a fait l'objet d'une étude par le Comité, lors de sa réunion du 4 courant.

Le Comité fait toujours objection à l'incorporation de diverses normes dans les règlements à l'aide de références. Cette question a fait l'objet d'une étude de sa part dans son second rapport, section R, (copie ci-jointe). Pour qu'une norme puisse être utilisée définitivement, il est nécessaire d'obtenir de l'Association canadienne des producteurs de semences sa date de publication ou d'établissement.

En agissant de la sorte, le Comité ne fait rien de plus que ce qui a été fait par d'autres organismes du Royaume-Uni et du Commonwealth de l'Australie, et il maintient un principe actuellement reconnu par la loi dans les deux pays.

J'espère que vous pourrez, sans trop de difficultés, expliquer clairement le point de vue du Comité aux autorités de l'Île-du-Prince-Édouard.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglington

Le 14 novembre 1978

M. G. C. Eglington  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires  
a/s Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A OA4

Objet: DORS/77-349, Décret sur les semences généalogiques de l'Île-du-Prince-Édouard

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 17 mai 1978, concernant les objections formulées dans le décret mentionné ci-dessus quant à «l'incorporation dans les textes réglementaires de documents extérieurs qui sont modifiés par un organisme extérieur».

L'Association canadienne des producteurs de semences a reçu une délégation de pouvoir pour réglementer la commercialisation des semences généalogiques sur le marché interpro-

[Text]

Agricultural Products Marketing Act to the Prince Edward Island Pedigreed Seed Commodity Marketing Board).

Under the Seeds Act, Chapter S-7 RSC 1970, Section 3 provides as follows:

"3(1) Except as provided by the Regulations, no person shall

(a) sell, import in Canada or export out of Canada any seed unless the seed conforms to the prescribed standard and is marked and packed in the package label as prescribed, or

(b) sell or advertise for sale in Canada or import into Canada seed of a variety that is not prescribed by the Minister for sale or importation into Canada;

(2) No person shall

(a) sell import into Canada or export from Canada seed under a grade name or designation so closely resembling a grade name established under subsection 4(1) as to be likely to be mistaken therefor, or

(b) apply to seed or to a package containing seed a grade name or other designations so closely resembling a grade name established under subsection 4(1) as to be likely mistaken therefor

unless the seed meets the requirements prescribed for the grade, has been graded and inspected as required by the Regulations and is marked and packed and the package labelled in the prescribed manner".

Section 4 of the Act provides that:

"4(1) The Governor in Council may make Regulations

(a) establishing grades with appropriate grade names for seeds, and providing in grades requiring varietal purity, for the use of the standards established by the Canadian Seed Growers' Association; . . ."

It is our understanding that for grades requiring varietal purity the standards are established by the Canadian Seed Growers' Association.

Under the Seeds, Other Than Seed Potatoes, Regulations made pursuant to the Seeds Act "Association" is defined as the Canadian Seed Growers' Association and "certified status", "foundation status" and "registered status" are all defined to mean that

"the crop from which the seed is derived meets the standards established by the Association and a crop certificate designated "certified" ("foundation" and "registered" respectively) has been issued for that crop by the Association . . . "Canada pedigree grade" means a grade that contains one of the words "foundation" "registered" or "certified" as part of the grade name;"

[Translation]

vincial et dans le commerce d'exportation, (conformément à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles concernant le Prince Edward Island Pedigreed Seed Commodity Marketing Board).

L'article 3 de la loi relative aux semences, chapitre 7 SRC 1970 stipule:

3. (1) Sauf ce que prévoient les règlements, nul ne doit

a) vendre, importer au Canada ou en exporter, une semence, à moins qu'elle ne soit conforme à la norme prescrite et ne soit marquée et emballée, et que le contenant n'en soit étiqueté, de la manière déterminée, ni

b) vendre ou annoncer en vue de la vente au Canada, ou importer au Canada, de la semence d'une variété non prescrite par le Ministre aux fins de la vente ou de l'importation au Canada.

(2) Nul ne doit

a) vendre, importer au Canada ou en exporter, une semence sous un nom de qualité ou une désignation ressemblant à un nom de qualité établi selon le paragraphe 4(1), au point de pouvoir être confondue avec ce nom, ni

b) appliquer à une semence, ou à un emballage contenant une semence, un nom de qualité ou une autre désignation ressemblant à un nom de qualité, établi selon le paragraphe 4(1), au point de pouvoir être confondue avec ce nom,

sauf si la semence répond aux exigences prescrites pour la qualité, a été classée et inspectée comme l'ordonnent les règlements et est marquée de même qu'emballée de la manière déterminée,

L'Article 4 de la Loi prévoit que:

4.(1) Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements

a) établissant, pour les semences, des qualités avec noms de qualité appropriés et prévoyant, pour les qualités exigeant une pureté de variété, l'emploi des normes établies par l'Association canadienne des producteurs de semences;

D'après nous, les qualités exigeant une pureté de variété sont fixées par les normes établies par l'Association canadienne des producteurs de semences.

Dans le Règlement sur les semences, sauf les pommes de terre de semence, établi conformément à la Loi relative aux semences, l'"Association" est définie comme étant l'Association canadienne des producteurs de semences, de même les mentions «certifié», «d'origine» et «enregistré» signifient toutes que

«la récolte d'où provient la semence répond aux normes établies par l'Association et qu'un certificat de récolte portant la mention «certifié» «d'origine» ou «enregistré» a été délivré à son égard par l'Association..» On entend par «catégorie Canada généalogique» une qualité portant l'une des mentions «origine», «enregistré» ou «certifié» dans le nom de la qualité;»

## [Texte]

As it is acknowledged in the Act and Regulations and in practice that the Canadian Seed Growers' Association sets the standards in grades requiring varietal purity and pursuant to section 3 of the Act no one shall sell or export seed unless it conforms to the prescribed standards, the definition of "pedigreed seed" in the P.E.I. Pedigreed Seed Order simply acknowledges the requirement that the standards set in the Act and Regulations, that is, established by the Canadian Seed Growers' Association, must be met in order to use the terminology "pedigreed seed".

Seed sold in export and interprovincial trade must meet the "prescribed standards" under the Seeds Act and pursuant to section 4, the Governor in Council may make regulations establishing grades and providing in grades requiring varietal purity for the use of the standards established by the Canadian Seed Growers' Association. Since the Regulations define "Canada pedigree grade" as a grade that contains one of the words "foundation" "registered" or "certified" as part of the grade name then the Prince Edward Island pedigree Seed Commodity Marketing Board has no alternative but to define "pedigreed seed" in the same manner, that is, seeds meeting the standards established by the Canadian Seed Growers' Association.

The Provisions of the Seeds Act and in particular Section 3 and 4 and the definition of "Canada pedigree grade" etc. defined in section 2 of the Seeds, Other Than Seed Potatoes, Regulations. It should be mentioned that under Section 4 of the Seeds Act the Governor in Council may make regulations establishing grades and providing for the use of the standards established by the Canadian Seed Growers' Association; that this has been effected by way of the definitions in the Regulations and that the P.E.I. Pedigreed Seed Maketing Board is following the same standards in its interprovincial and export regulations.

The Department is aware of the Committee's objection to the incorporation by reference of variable standards into Regulations as dealt with in the Committee's report, a copy of which was enclosed with your letter. Consideration is being given to amending the Regulations to refer to a particular edition or date of the Standard of the Canadian Seed Growers' Association.

Michael J. Heney,  
Assistant Deputy Minister.

## [Traduction]

Comme il est convenu dans la loi et le règlement, et de même dans la pratique que l'Association canadienne des producteurs de semences établit les normes de qualités exigeant une pureté de variété et que conformément à l'article 3 de la loi, personne ne doit vendre ni exporter des graines de semence si celles-ci ne satisfont pas aux normes exigées, la définition de «semences généalogiques», dans le Décret sur les semences généalogiques de l'Île-du-Prince-Édouard, ne vient qu'appuyer l'exigence selon laquelle les normes établies dans la loi et le règlement, c'est-à-dire les normes établies par l'Association canadienne des producteurs de semences, doivent être respectées afin de pouvoir les qualifier de «semences généalogiques».

Les semences exportées et celles qui font l'objet d'un commerce interprovincial doivent satisfaire aux «normes prescrites», dans la Loi relative aux semences et, conformément à l'article 4, le gouverneur en conseil peut édicter des règlements établissant des qualités et prévoyant, pour les qualités exigeant une pureté de variété, l'emploi de normes établies par l'association canadienne des producteurs de semences. Comme le règlement définit l'expression «catégorie Canada généalogique» comme une qualité portant l'une des mentions «origine», «enregistré» ou «certifié», le Prince Edward Island Pedigreed Seed Commodity Marketing Board ne peut que définir les «semences généalogiques» de la même façon, c'est-à-dire comme étant des semences répondant aux normes établies par l'Association canadienne des producteurs de semences.

Les dispositions de la Loi relative aux semences, en particulier les articles 3 et 4, et la définition de la «catégorie Canada généalogique» etc. se retrouvent à l'article 2 du Règlement sur les semences, sauf les pommes de terre de semence. Il faut remarquer que, d'après l'article 4 de la Loi relative aux semences, le gouverneur en conseil peut édicter des règlements établissant les qualités et provoquant l'emploi de normes établies par l'Association canadienne des producteurs de semences; que cela a été fait grâce aux définitions données au règlement et que le P.E.I. Pedigreed Seed Marketing Board suit dans ses règlements les mêmes normes qu'il s'agisse des semences exportées ou de celles faisant l'objet d'un commerce interprovincial.

Le Ministère sait que le Comité s'oppose à l'incorporation par renvoi de normes variables dans les règlements, comme le Comité en fait état dans le rapport dont un exemplaire a été joint à votre lettre. Nous étudions actuellement la possibilité de modifier le règlement pour renvoyer à une édition ou à une date de publication particulière des normes de l'Association canadienne des producteurs de semences.

Michael J. Heney  
Sous-ministre adjoint

[Text]

November 27, 1978

M. J. Heney, Esq.,  
 Assistant Deputy Minister  
 (Production and Marketing),  
 Department of Agriculture,  
 OTTAWA.

Re: SOR/77-349, Prince Edward Island Pedigreed  
 Seed Order

Dear Mr. Heney:

Thank you for your very helpful letter of 14th instant which I rather doubt will go before the Committee before Christmas. I have no doubt that the Committee will be grateful, as I am, for the continuing helpfulness, frankness and co-operation of your Department.

Yours sincerely,

G. C. Eglington

**Mr. Eglington:** The satisfactory part is in the last paragraph of this letter, Mr. Chairman. It is the letter of Mr. Heney's of November 14 and the department will amend the regulations to put in a particular addition or date into the seed-growers association standards.

**Mrs. Holt:** That is November.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** We are moving in that direction. It contains admissions that there needs to be an amendment and they are going to amend it. We would like to see it amended. I agree. This is one of the things that we keep before us and if no action is taken, then we jump again.

**Mr. Eglington:** The Department of Agriculture is very good.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes.

**Mr. Eglington:** So things get done.

**Mr. McKinley:** The seed growers of Canada are presently patiently waiting for new legislation to come out that would correct some of the things they see wrong there.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** SOR/77-1080, Food and Drug Regulations amendment.

**Mr. Eglington:** The answer here in Mr. Osborn's letter of December 28 is quite satisfactory. It just shows the difficulty of finding one's way around the food and drug regulations.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** SOR/74-67, Windsor Harbour Commission General By-laws.

February 20, 1975

Standing Joint Committee on Regulations  
 and Other Statutory Instruments

[Translation]

Le 27 novembre 1978

Monsieur J. Heney,  
 Sous-ministre adjoint  
 Production et commercialisation  
 Ministère de l'Agriculture  
 OTTAWA

Objet: DORS/77-349, Décret sur les semences généalogiques de l'Île-du-Prince-Édouard

Monsieur,

Je vous remercie de votre lettre du 14 courant qui m'a été très utile. Je doute qu'elle soit présentée au Comité avant Noël. Ce dont je ne doute pas, cependant, c'est que le Comité appréciera tout comme moi, l'aide continue, la franchise et la collaboration de votre Ministère.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

**M. Eglington:** C'est dans le dernier paragraphe de cette lettre, monsieur le président, que se trouve la partie satisfaisante. Je veux parler d'une lettre de M. Heney datée du 14 novembre; le ministère modifiera les règlements pour renvoyer à une édition ou à une date de publication particulière des normes de l'Association canadienne des producteurs de semences.

**Mme Holt:** En novembre.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous allons dans la bonne direction. On reconnaît la nécessité d'un amendement et des mesures vont être prises dans ce sens. Nous aimerais que le règlement soit modifié. J'en conviens. Nous garderons cela à l'esprit et nous n'hésiterons pas à intervenir si aucune mesure n'est prise.

**M. Eglington:** Le ministère de l'Agriculture est très bon.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Certes.

**M. Eglington:** Done, nous avançons.

**M. McKinley:** Les producteurs de semences du Canada attendent patiemment que l'on présente un nouveau projet de loi qui permettra de corriger certaines de ces imperfections.

**Le coprésident (M. Baldwin):** DORS/77-1080, Règlement sur les aliments et drogues.

**Mr. Eglington:** La réponse que donne M. Osborn dans sa lettre du 28 décembre est tout à fait satisfaisante. Elle montre tout simplement combien il est difficile de s'y retrouver dans ces règlements sur les aliments et drogues.

**Le coprésident (M. Baldwin):** DORS/74-67, Règlement général de la Commission du port de Windsor.

Le Comité des règlements et autres textes réglementaires

Le 20 février 1975

## [Texte]

Mrs. Mary Temple  
 Legal Adviser  
 Department of Transport  
 Transport Canada Building  
 Place de Ville  
 Ottawa, Ontario K1A 0N5

## [Traduction]

Madame Mary Temple,  
 Conseiller  
 Ministère des Transports  
 Immeuble Transport Canada  
 Place de Ville  
 Ottawa (Ontario)  
 K1A 0N5

Re: SOR/74-67, Windsor Harbour Commission General By-laws

Object: DORS/74-67, Règlement général de la Commission du Port de Windsor

Dear Mrs. Temple:

Madame

Sections 3(1), 15, 21, 23, 36 and 42 of the above general by-laws were considered by the Committee at its meeting of February 13, 1975. As to sections 3(1), 15, 21 and 23, the Committee noted that these sections grant powers variously to the Harbour Master, the R.C.M.P., the United States Coast Guard and an officer in charge of a patrol vessel. The Committee was exercised by the question of delegation of the Harbour Commission's power to persons other than its own officers and especially by delegation of power to emanations of a foreign state. Given the geographical peculiarities of the Port of Windsor, the Committee readily appreciated that some such powers as have been delegated are no doubt highly desirable. However, the legal warrant for the delegation could not be readily seen, and the Committee will be glad to be informed of the authority which the regulation-making authority sees for the delegations that have been made.

Au cours de sa réunion du 13 février 1975, le Comité a étudié le paragraphe 1 de l'article 3, et les articles 15, 21, 23, 36 et 42 du règlement général mentionné ci-dessus. Pour ce qui est du paragraphe 1 de l'article 3 et des articles 15, 21 et 23, le Comité a pris note que ces articles confèrent divers pouvoirs au maître de port, à la G.R.C., à la Garde côtière des États-Unis et à un officier responsable d'un navire de patrouille. Le Comité se préoccupe du fait que des pouvoirs de la Commission des ports sont délégués à des personnes autres que des agents qui en font partie et tout particulièrement à des représentants d'un pays étranger. Étant donné la situation géographique particulière du port de Windsor, le Comité reconnaît que la délégation de certains de ses pouvoirs est sans aucun doute souhaitable. Toutefois, les garanties juridiques pour cette délégation de pouvoirs ne sont pas évidentes et le Comité aimerait connaître les pouvoirs d'autorisation qui confèrent le droit de faire ces délégations.

Section 36(1) and (2) relate in part to the escape of dangerous substances. The phrase "dangerous substances" would appear to be of vague import, yet the infringement of subsection (2) may result in prosecution. The Committee will appreciate advice as to the intention of the regulation-making authority and as to the interpretation it places upon the phrase. Subsection (3) of section 36 lays an obligation upon an owner, etc. who knows that a breach of section 36 has been committed to report the breach to the Harbour Master. It was noted that it is not possible to know whether an offence has been committed until a Court of law has pronounced the guilt of the person accused, and the Committee wondered why this particular obligation was created instead of the more usual reliance on the phrase "has reasonable grounds to suspect".

Les paragraphes 1 et 2 de l'article 26 concernent en partie le déversement de substances dangereuses. L'expression «substances dangereuses» semble assez vague et pourtant, des poursuites peuvent être intentées en vertu du paragraphe 2. Le Comité aimerait connaître les intentions de l'organisme de réglementation de même que la façon dont il interprète cette expression. Le paragraphe 3 de l'article 36 impose à un propriétaire, etc., qui sait qu'une infraction à l'article 36 a été commise l'obligation de rapporter cette infraction au maître de port. Il a été précisé qu'il n'est pas possible de savoir si une infraction a été commise avant qu'un tribunal n'ait reconnu la culpabilité de l'accusé et le Comité se demande pourquoi on a imposé cette obligation plutôt que d'utiliser la formule plus usuelle «a des motifs raisonnables de croire».

Section 42 refers to "effective mufflers". One test of effectiveness would be the number of decibels put out but there could well be other considerations, for example, maximum longevity. The Committee will appreciate being advised as to the meaning which is attributed by the regulation-making authority to the phrase "effective muffler".

L'article 42 fait allusion à des «dispositifs efficaces». On peut juger de l'efficacité en comptant le nombre de décibels, mais on pourrait également tenir compte, par exemple, de la durée maximale du dispositif. Le Comité aimerait savoir ce que l'organisme de réglementation entend par l'expression «dispositifs efficaces».

Yours sincerely,

Veuillez agréer, Madame, L'expression de mes meilleurs sentiments.

G. C. Eglinton  
 Counse.

Le conseiller  
 G. C. Eglinton

[Text]

Standing Joint Committee on  
Regulations and Other Statutory Instruments

**REGULATIONS UNDER THE HARBOUR  
COMMISSIONS ACT**  
(RSC 1970, c.H—1, Dept. of Transport)

Status of Action on Observations by the Committee

SOR/74-67, Windsor Harbour Commission General By-laws

(a) "dangerous substances"	S. 36(2)
(b) "knows"	S. 36(3)
(c) "effective muffler"	S. 42
(d) re delegation of power to U.S. Coast Guard	various sections

[Translation]

Comité mixte permanent des  
règlements et autres textes réglementaires

**RÈGLEMENTS EN VERTU DE LA LOI SUR LES  
COMMISSIONS DE PORT**  
(SRC 1970, Chap. 1, ministère des Transports)

**MESURES PRISES À LA SUITE DES OBSERVATIONS  
DU COMITÉ**

DORS/74-67, Règlement général de la Commission du port  
de Windsor

(a) «substances dangereuses»	paragraphe 36(2)
(b) «sait»	paragraphe 36(3)
(c) «dispositif efficace»	article 42
(d) Délégation de pouvoirs au garde-côte américain	différents articles

Status:

(a) The identical phrase appears in the *Public Harbours Regulations* and in by-laws of other Harbour Commissions. It is intended to be of considerably broader scope than the phrase "dangerous goods" within the meaning of the *Dangerous Goods Shipping Regulations*. Its general import may be compared with that of the phrase "any object that is likely to endanger persons or property" in section 36(1). While "dangerous goods" are prescribed substances likely to present a danger during transport, "dangerous substances" in section 36(2) also include any good the presence of which would "endanger life or health" as that latter phrase is used in paragraph 6(1)(c) of the *National Harbours Board Operating By-law*. All these expressions will be reviewed when standardized by-law provisions to prohibit the encumbrance of harbour waters are developed for regulatory purposes under the proposed *Canada Ports Act* (Bill C-6).

(b) It is intended to replace this word "knows" with the phrase "has reasonable grounds to suspect" by the addition of this change to the submission referred to in item 3 above, subject to an opinion that the reporting of suspected breaches may be construed as a mandatory public duty.

(c) The phrase means "a sound-muffling device shown to be in good working order without regard to any prescribed decibel level of noise reduction".

(d) As the main navigation channels along the Detroit River intersect the international boundary at several points, close cooperation among officials of Transport Canada, the Windsor Harbour Commission and various maritime agencies of the U.S. government is essential to vessel safety. Under a local arrangement with the Commission, vessel traffic on both sides of the boundary line is controlled by patrol boats operated by officers of the U.S. Coast Guard and by RCMP officers. The Commission does not operate a patrol vessel at present.

*État présent*

(a) Une phrase identique apparaît dans les règlements sur les ports publics et dans les règlements d'autres commissions portuaires. Cette expression doit être interprétée plus largement que l'expression «marchandises dangereuses» au sens des règlements sur le *transport des marchandises dangereuses*. La portée générale de cette expression peut être comparée à celle-ci: «tout objet qui pourrait mettre en danger des personnes ou des biens» figurant au paragraphe 36(1). Bien que les «marchandises dangereuses» soient des substances susceptibles de présenter un danger pendant le transport, «les substances dangereuses» dont il est question au paragraphe 36(2) comprennent également toute marchandise dont la présence pourrait «mettre en danger la vie ou la santé» comme il en est question à l'alinéa 6(1)c) du *Règlement d'exploitation des ports nationaux*. Toutes ces expressions seront étudiées lorsqu'on procédera à l'élaboration de règlements uniformisés pour prévenir l'encombrement des eaux portuaires en vertu du projet de loi C-6, *Loi sur les ports du Canada*.

(b) Projet de remplacer le mot «sait» par la phrase «a de bonnes raisons de croire» en ajoutant cette phrase à ce qui a été visé à l'article 3 susmentionné, sous réserve d'une opinion voulant que le fait de dénoncer des infractions soupçonnées peut être interprété comme un devoir public obligatoire.

(c) L'expression désigne «un dispositif pour étouffer le bruit fonctionnant bien, indépendamment de tout niveau de réduction de décibels prévu».

(d) Comme les principales voies navigables le long de la rivière Detroit coupent la frontière internationale en plusieurs endroits, la collaboration étroite entre les fonctionnaires du ministère des Transports et la Commission du port de Windsor et des différentes agences maritimes américaines est essentielle pour assurer la sécurité des navires. En vertu d'un arrangement régional avec la Commission, le trafic des navires des deux côtés de la frontière sera contrôlé par des navires patrouilleurs appartenant à la fois aux garde-côtes américains et à la Gendarmerie Royale du Canada. La Commission ne dispose pas de navire patrouilleur à l'heure actuelle.

## [Texte]

To ensure that all vessels comply with Harbour Commission by-laws while in Canadian waters and with U.S. regulations while in American waters, as well as with verbal instructions given by patrol officers in emergency situations, there has been a long-standing informal agreement between the Commission and the U.S. maritime agencies involved to share traffic control responsibilities. In effect, this agreement is confirmed and publicized through the medium of the Windsor Harbour Commission by-laws and the U.S. Code of Federal Regulations, as noted hereunder:

June 27, 1978

S. D. Cameron, Esq.,  
Senior Assistant Deputy Minister,  
Department of Transport,  
Transport Canada Bldg.,  
Place de Ville,  
Ottawa, Ontario.

Re: SOR/74-67, Windsor Harbour Commission General By-Laws

Dear Mr. Cameron:

These By-laws were before the Committee on 8th instant when the status report you kindly supplied under cover of your letter of 27th April last was considered. I have waited to receive the Proceedings of the meeting of 8th June before writing as I was not altogether sure of my instructions.

The Committee welcomes the intention to replace the word "knows" with the phrase "has reasonable grounds to suspect" in Section 36(3) of the By-laws.

Having considered the explanation given of the words "dangerous goods" the Committee realizes that the definition is quite a complicated matter and regards it as all the more important that the By-laws state clearly what is meant by "dangerous substances". Since the Canada Ports Bill has not been passed the Committee does not consider that this matter should be left to wait upon the possible passage of that Bill and the later development of standardized by-law provisions.

The Committee also considers that the By-laws should state what is meant by an "effective muffler" in Section 42, especially as the definition given in the status report is quite different from that which the Committee would have expected. The Committee wishes to know what number of decibels is tolerated and whether decibel control is actually enforced.

On the delegation of power to the Royal Canadian Mounted Police and to the United States Coast Guard I am instructed to ask for the precise legal authority relied upon for what is clearly a practical necessity when the Harbour Commission does not have its own patrol vessel. Especially in the case of the delegation of power to the United States Coast Guard, and emanation of a foreign power, the Committee is concerned

## [Traduction]

Afin de veiller à ce que tous les navires respectent les règlements des commissions portuaires lorsqu'ils sont dans les eaux canadiennes, et les règlements américains lorsqu'ils sont dans les eaux américaines, ainsi que les instructions orales données en cas d'urgence par les responsables des patrouilleurs, il existe de longue date un accord officieux entre la Commission et les agences maritimes américaines concernées visant à partager les responsabilités du contrôle du trafic maritime. En effet, cet accord est entériné et a été publié par le biais du Règlement de la commission du port de Windsor et le U.S. *Code of Federal Regulation*, lequel se présente de la façon suivante:

Le 27 juin 1978

Monsieur S. D. Cameron  
Sous-ministre adjoint principal  
Ministère des Transports  
Édifice de Transports Canada  
Place de Ville  
Ottawa (Ontario)

Objet: DORS/74-67, Règlement général de la Commission du port de Windsor

Monsieur,

Le présent règlement a été présenté au Comité le 8 courant lors de l'étude du rapport sur la situation que vous avez eu la gentillesse de joindre à votre lettre du 27 avril dernier. J'ai dû attendre le compte rendu des délibérations de la réunion du 8 juin avant de vous écrire, n'étant pas tout à fait certain de mes directives.

Le Comité accueille favorablement l'intention de remplacer le mot «sait» par la phrase «a de bonnes raisons de croire» au paragraphe 36(3) du règlement.

Après avoir étudié l'explication des termes «marchandises dangereuses», le Comité se rend compte que la définition est plutôt compliquée et il estime qu'il est d'autant plus important que le règlement établisse clairement ce que l'on signifie par «matières dangereuses». Puisque la Loi sur les ports du Canada n'a pas été adoptée, le Comité juge que cette question ne devrait pas être laissée en suspens en attendant qu'un jour ce projet de loi soit adopté pour qu'on puisse par la suite établir des dispositions normalisées dans le règlement.

Le Comité considère aussi que le règlement devrait définir ce qu'il entend par «dispositif efficace» à l'article 42, étant donné que la définition donnée dans votre rapport est tout à fait différente de celle que le Comité avait espérée. Le Comité aimerait savoir combien de décibels sont tolérés et aimerait aussi savoir si le contrôle de ces décibels est réellement appliqué.

En ce qui concerne la délégation de pouvoirs à la Gendarmerie royale du Canada et à la Garde côtière des États-Unis, on me prie de vous demander quels sont les pouvoirs juridiques précis sur lesquels on se base pour ce qui est clairement une nécessité pratique lorsque la Commission des ports ne possède pas ses propres navires patrouilleurs. Plus particulièrement en ce qui concerne la délégation de pouvoirs, à la Garde côtière

[Text]

both as to legality and as to propriety, one question being whether there has been an unusual and unexpected use of the powers conferred by Section 13 of the Harbour Commissions Act. Section 3(1) of the By-laws consists of a prohibition coupled with a discretion in the delegates to permit, and its validity may depend upon a power of prohibition being implied into the applicable paragraph in Section 13.

If I may make a suggestion, you might care to let me have the name and number of an appropriate officer with whom I could discuss this issue of delegation of power so that when the Committee next considers the matter it can be resolved.

Your sincerely,

G. C. Eglinton

December 5, 1978

Mr. G. C. Eglinton,  
Counsel,  
Standing Joint Committee on  
Regulations and other  
Statutory Instruments,  
The Senate,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A4

Re: SOR/74-67, Windsor Harbour Commission

Dear Mr. Eglinton:

This is further to your letter dated June 27, 1978 addressed to Mr. S. D. Cameron and previous correspondence on the above.

I have been informed by the Administrator, Canadian Marine Transportation Administration, that an amendment to the Windsor Harbour Commission General Bylaws is currently in process. The proposed amendment takes into account certain helpful observations of your Committee, and provides for the following changes:

(a) With respect to section 36(2), the expression "dangerous substances" is deleted and the section rephrased to prohibit the deposit of a pollutant as defined in the Canada Shipping Act or an inflammable or other substance which may present a hazard to life or property.

(b) In section 36(3) the word "knows" is replaced by the phrase "has reasonable grounds to suspect".

(c) The expression "effective muffler" in section 42 will be defined as muffling system that reduces engine noise emission to a level not higher than the design level established by the manufacturer of that system.

On the questions raised by your Committee concerning the powers granted to the R.C.M.P. and the U.S. Coast Guard officers to enforce the By-laws of the Harbour Commission, I have been advised that the Commission does not require any

[Translation]

des États-Unis, émanation d'un pouvoir étranger, le Comité s'interroge sur la légalité et la pertinence; il désire savoir s'il y a usage inhabituel et inattendu des pouvoirs conférés par l'article 13 de la Loi sur les commissions de ports. Le paragraphe 3(1) du règlement consiste en une interdiction doublée d'un pouvoir discrétionnaire des délégués de permettre, et sa validité peut dépendre d'un pouvoir d'interdiction peut-être implicite au paragraphe pertinent de l'article 13.

Si je puis me permettre de faire une suggestion, auriez-vous l'obligeance de me communiquer le nom et le numéro d'un agent compétent avec qui je pourrais discuter de cette question de la délégation des pouvoirs afin qu'on puisse résoudre le problème lorsque le Comité sera de nouveau saisi de la question.

Veuillez agréer, Monsieur Cameron, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglinton

Le 5 décembre 1978

Monsieur G. C. Eglinton  
Conseiller  
Comité mixte permanent des règlements et  
autres textes réglementaires  
Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Objet: DORS/74-67, Commission du port de Windsor

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 27 juin 1978 adressée à M. S. D. Cameron et aux autres lettres antérieures sur le sujet ci-dessus.

L'administrateur de l'Administration canadienne du transport maritime m'a fait savoir qu'une modification au règlement général de la Commission du port de Windsor est actuellement en voie d'être adoptée. La modification proposée tient compte de certaines observations utiles de votre Comité et prévoit les changements suivants:

(a) Au paragraphe 36(2), l'expression «marchandises dangereuses» est supprimée et le paragraphe reformulé de façon à interdire le dépôt d'un polluant défini dans la Loi sur la marine marchande du Canada ou une matière inflammable ou toute autre substance dangereuse pour la vie ou la propriété.

(b) Au paragraphe 36(3), le terme «sait» est remplacé par l'expression «a de bonnes raisons de croire».

(c) L'expression «dispositif efficace» à l'article 42 sera définie comme étant un silencieux qui réduit le bruit du moteur à un niveau ne dépassant pas celui établi par le fabricant de ce silencieux.

En ce qui concerne les questions soulevées par votre Comité au sujet des pouvoirs accordés à la GRC et aux agents de la Garde côtière des États-Unis pour appliquer le règlement de la Commission du port, on m'avise que la Commission ne

## [Texte]

statutory authority, beyond that contained in the Harbour Commissions Act, to authorize any person, including members of the R.C.M.P. or the U.S. Coast Guard, to exercise such duties, provided the powers given under Canadian legislation are exercised exclusively in Canadian waters. This is in fact the case at the Port of Windsor.

On the second point, concerning the validity of section 3(1), I have been advised that a prohibition of anchorage is not equivalent to a prohibition of navigation in general, and could therefore be considered to be within the authority conferred by the introductory words of section 13 of the Harbour Commissions Act or in any of the paragraphs (a), (b), (g) or (i) of that section of the Act.

For these reasons, it would seem reasonable under the special circumstances prevailing at the Port of Windsor to comply with the Harbour Commission's request to defer for the time being any revision of their By-law provisions affecting local arrangements with the U.S. Coast Guard. I have concurred in this request, since any changes in the Windsor Harbour Commission General By-laws dealing with these arrangements will depend to some extent upon the outcome of current discussions between the Canadian Coast Guard and the U.S. authorities on the subject of uniform vessel traffic control along the Detroit and St. Clair Rivers. This review was mentioned in the last paragraph of the report which accompanied Mr. Cameron's letter, and should be completed early in the new year.

I trust you will find the foregoing explanatory report helpful to you.  
Yours sincerely,

Jean Charron  
Assistant Deputy Minister  
Coordination

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** How does it stand at present?

**Mr. Eglington:** The amendments the Committee desired were in the process of being made, as of December 5, and the explanation of the use of the United States Coast Guard is, I think, satisfactory. In any event, that particular matter is the subject of negotiations between Canada and the United States.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** SOR/78-263, SOR/77-623, SOR/77-622, SOR/77-452, SOR/77-372, SOR/77-18, SOR/77-341, SOR/76-341 and SOR/76-219, Special Appointment Regulations.

## [Traduction]

requiert aucun pouvoir statutaire au-delà de celui que contient la Loi sur les commissions de port, pour autoriser quiconque, y compris les membres de la GRC ou de la Garde côtière des États-Unis, à exercer ces fonctions, à condition que les pouvoirs accordés par la loi canadienne soient exercés exclusivement dans les eaux canadiennes. En fait, c'est le cas du port de Windsor.

Quant au deuxième point, concernant la validité du paragraphe 3(1), on me dit qu'une interdiction d'amarrage est différente d'une interdiction de navigation en général et pourrait donc être considérée comme faisant partie du pouvoir conféré par l'introduction de l'article 13 de la Loi sur les commissions de port ou par l'un quelconque des paragraphes (a), (b), (g) ou (i) de cet article de la Loi.

Pour ces raisons, il semble raisonnable, compte tenu des circonstances particulières qui règnent au port de Windsor, de se rendre à la demande de la Commission du port qui aimerait que, pour l'instant, on diffère toute révision des dispositions de son règlement concernant les ententes canadiennes avec la Garde côtière des États-Unis. J'ai acquiescé à cette demande puisque toutes les modifications apportées au règlement général de la Commission du port de Windsor concernant ces ententes vont être tributaires, dans une certaine mesure, des résultats des discussions qui ont lieu actuellement entre la Garde côtière du Canada et les autorités américaines sur la question d'un contrôle uniforme du trafic maritime sur les rivières Détroit et St. Clair. Il est question de cette révision dans le dernier paragraphe du rapport qui accompagnait la lettre de M. Cameron, révision qui devrait être terminée au début de la nouvelle année.

J'espère que ces explications vous seront utiles et vous prie d'agrément, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le Sous-ministre adjoint  
Coordination  
Jean Charron

**Le coprésident (M. Baldwin):** Quelle est la situation à l'heure actuelle?

**M. Eglington:** Au 5 décembre, on était en train de rédiger les modifications que le comité souhaitait voir apporter et je pense que nous pouvons estimer satisfaisante l'utilisation qui est faite de la Garde côtière des États-Unis. Quoi qu'il en soit, cette question fait l'objet de négociations entre le Canada et les États-Unis.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Règlements portant affectation spéciale: DORS/78-263, DORS/77-623, DORS/77-622, DORS/77-452, DORS/77-372, DORS/77-18, DORS/77-341, DORS/76-341 et DORS/76-219.

[Text]

May 3, 1978

G. Neilson, Esq.,  
 Director-General,  
 Staffing Branch,  
 Public Service Commission,  
 L'Esplanade Laurier,  
 Ottawa.

Re: Special Appointment Regulations, SOR's/78-263,  
 77-623, 77-622, 77-452, 77-372, 77-18, 76-341,  
 76-219.

Dear Mr. Neilson:

The Committee had occasion to consider the above Regulations on 20th ultimo when Section 2 of each of the Regulations was the subject of comment and an enquiry.

Section 35(1) of the Public Service Employment Act provides:

"The Governor in Council, on the recommendation of the Commission, may make regulations prescribing how positions or persons, wholly or partly excluded under section 39, shall be dealt with."

The Committee is not sure that Section 2 of each of the Regulations really amounts to the exercise of the power given by Section 35(1) since there has been no prescription of how the position or person in each case shall be dealt with. All that the Governor in Council has done is to purport to grant himself a discretion to appoint a named man to a particular post, which might appear to some to be an attempt to subdelegate the power granted by Section 35(1) of the Act into the hands of the Governor in Council so that he may act administratively in each case rather than by making rules. The Committee did note by way of contract the exercise of Section 35(1) in the Federal Labour Intensive Projects Employment Regulations, SOR/77-1070.

To assist it in its enquiry the Committee wishes to know whether gentlemen such as Mr. O. G. Stoner, having been excluded from the Public Service Employment Act, could have been appointed to their special posts under the Prerogative or some statutory authority other than Section 35(1) of the Public Service Employment Act. The Committee also wishes to know how and by whom the actual rules governing each man in his post as to tenure, emolument and duties were set.

Yours sincerely,

G. C. Eglinton.

[Translation]

Le 3 mai 1978

Monsieur G. Neilson  
 Directeur général  
 Direction générale de la dotation  
 Commission de la Fonction publique  
 Esplanade Laurier  
 Ottawa

Objet: Règlements portant affectation spéciale  
 DORS/77-263, 77-622, 77-452, 77-372, 77-18,  
 76-341, 76-219

Monsieur,

Le Comité a eu l'occasion d'étudier les règlements susmentionnés le 20 dernier lorsque l'article 2 de chaque règlement faisait l'objet de commentaires et d'analyses.

Voici le libellé de l'article 35(1) de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique:

«Le gouverneur en conseil sur la recommandation de la Commission peut établir des règlements statuant sur la façon de procéder à l'égard des postes ou des personnes qui tombent sous le coup de l'exclusion totale ou partielle prévue à l'article 39.»

Le Comité n'est pas convaincu que l'article 2 de chaque règlement équivaut réellement à l'exercice du pouvoir conféré par l'article 35(1) puisque aucune disposition ne prévoit comment, dans chaque cas, procéder à l'égard du poste de la personne. Le gouverneur en conseil a tout simplement cherché à s'accorder un pouvoir discrétionnaire lui permettant de nommer une personne désignée à un poste particulier, ce que certains pourraient interpréter comme une tentative de sous-déléguer le pouvoir accordé par l'article 35(1) de la loi au gouverneur en conseil de sorte que ce dernier puisse agir administrativement dans chaque cas au lieu d'intervenir par règlement. Par contraste, le Comité a noté l'application de l'article 35(1) dans le Règlement sur l'emploi dans le cadre des projets fédéraux mobilisant une importante main-d'œuvre, DORS/77-1070.

Pour faciliter son enquête, le Comité aimerait savoir si des personnes telles que M. O. G. Stoner, n'étant pas visées par la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, auraient pu être nommées à leurs postes spéciaux en vertu de la prérogative ou d'un pouvoir statutaire quelconque autre que celui prévu à l'article 35(1) de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique. En outre, le Comité aimerait savoir par qui et comment ont été établies les règles proprement dites concernant la période d'occupation du poste, la rémunération et les fonctions de chaque personne.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

G. C. Eglinton

## [Texte]

July 18, 1978

Mr. G. C. Eglington  
Legal Advisor  
Standing Joint Committee of the Senate and the House of Commons  
on Regulations and other Statutory Regulations  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington,

My apologies for the delay in replying to your letter of May 3rd, 1978, concerning your questions on Special Appointment Regulations.

Upon examination of alternate statutory authorities for appointments to special posts, our legal advisor is of the opinion that no other statutory authority other than Section 35 (1) of the *Public Service Employment Act*, exists for this purpose. As regards the use of the Prerogative in this sense, it would appear far more practical to act under the authority of the *Public Service Employment Act* than to determine to what extent prerogative powers have subsisted for making appointments to such positions. Finally, with respect to actual rules governing each appointment, may I refer you to sections 22 and 23 (1) of the *Interpretation Act* for that particular reference.

Yours sincerely,

Robert Toller  
Assistant Secretary

c.c. A. J. Neilson

C. Verdon  
P. Stewart

Special Appointment Regulations—SOR's 76-219, 76-341, 77-18, 77-372, 77-452, 77-622, 77-623, 78-52, 78-97, 78-164, 78-263, 78-341, 78-818, 78-701, 78-895

January 4, 1979

*Comment on Mr. Toller's letter of 18 July 1978*

This reply deals with two separate issues, the appropriate authority for use in appointing to offices under the Crown persons who have been excluded from the operation of the Public Service Act, and the making of rules governing the tenure, emoluments and duties of such persons on their appointment. Mr. Toller's points are well taken.

Sections 22 and 23 of the Interpretation Act (attached) enter the picture in this way. The Governor in Council, having excluded a person from the Public Service Employment Act, proceeds by regulation under section 35(1) of that Act to prescribe how that person shall be dealt with, namely by appointing him to a named position. Once appointed to that office, the person becomes, in the terms of section 22 of the

## [Traduction]

Ottawa (Ontario)  
K1A 0M7

18 juillet 1978

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent du Sénat  
et de la Chambre des communes des règlements et autres textes réglementaires  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

Monsieur,

Veuillez excuser le retard que j'ai mis à répondre à votre lettre du 3 mai dernier dans laquelle vous posiez des questions au sujet des règlements portant affectation spéciale.

Après avoir étudié d'autres autorisations statutaires permettant de nommer des personnes à des postes spéciaux, notre conseiller juridique est d'avis qu'à l'exception des pouvoirs conférés par l'article 35(1) de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, il n'en existe aucun autre à cet effet. Quant à l'usage de la prérogative dans ce sens, il semblerait beaucoup plus pratique d'agir en vertu de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* que de déterminer dans quelle mesure des droits de prérogative ont permis des nominations à ces postes. Enfin, quant aux règles proprement dites régissant chaque nomination, permettez-moi de vous renvoyer aux articles 22 et 23(1) de la *Loi d'interprétation* pour ce qui est de cette question particulière.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le secrétaire adjoint  
Robert Toller

c.c. A. J. Neilson

C. Verdon  
P. Stewart

Règlement portant affectation spéciale—DORS/76-219, 76-341, 77-18, 77-372, 77-452, 77-662, 77-623, 78-52, 78-97, 78-164, 78-263, 78-341, 78-818, 78-701 et 78-895

Le 4 janvier 1979

*Observations sur la lettre de M. Toller datée du 18 juillet 1978*

La présente note a trait à deux questions distinctes, soit le texte habilitant approprié pour la nomination, à des postes de la Couronne, des personnes qu'on soustrait à l'application de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, et l'établissement de règlements régissant la durée, la rémunération et les fonctions de ces personnes, au moment de leur nomination. Il est pris bonne note du point de vue de M. Toller.

Les articles 22 et 23 de la *Loi d'interprétation* (ci-jointe) entrent en ligne de compte de la façon suivante. Le gouverneur en conseil, ayant soustrait une personne de l'application de la *Loi sur l'emploi de la Fonction publique*, par règlement établi aux termes du paragraphe 35(1) de cette loi statue sur la manière de procéder à l'égard de cette personne en la nommant à un poste désigné. Une fois nommée à ce poste, la

**[Text]**

Interpretation Act, a public officer appointed by or under the authority of an enactment (a regulation is an "enactment") and so

(i) is deemed to hold office during pleasure only, unless the regulation specifies a term, which occasionally happens section 22(1)

and

(ii) the Governor in Council may fix the remuneration section 22(4).

The duties of the office are presumably spelled out in the proper document which creates the office and authorizes expenditures and employing someone to fill it.

#### *Appointment, Retirement and Powers of Officers*

##### Public officers hold office during pleasure

22. (1) Every public officer appointed before, on or after the 1st day of September 1967, by or under the authority of an enactment or otherwise, shall be deemed to have been appointed to hold office during pleasure only, unless it is otherwise expressed in the enactment or in his commission or appointment.

##### Effective day of appointments

(2) Where an appointment is made by instrument under the Great Seal, the instrument may purport to have been issued on or after the day its issue was authorized, and the day on which it so purports to have been issued shall be deemed to be the day on which the appointment takes effect.

##### Appointment or engagement otherwise than under Great Seal

(3) Where in any enactment there is authority to appoint a person to a position or to engage the services of a person, otherwise than by instrument under the Great Seal, the instrument of appointment or engagement may be expressed to be effective on or after the day on which such person commenced the performance of the duties of the position or commenced the performance of the services, and the day on which it is so expressed to be effective, unless that day is more than sixty days before the day on which the instrument is issued, shall be deemed to be the day on which the appointment or engagement takes effect.

##### Remuneration

(4) Where a person is appointed to an office, the appointing authority may fix, vary or terminate his remuneration.

##### Commencement of appointments or retirements

(5) Where a person is appointed to an office effective on a specified day, or where the appointment of a person is terminated effective on a specified day, the appointment or

**[Translation]**

personne devient, aux termes de l'article 22 de la Loi d'interprétation, un fonctionnaire nommé aux termes ou sous le régime d'un texte législatif (un règlement constitue un «texte législatif»). Par conséquent

i) elle est réputée avoir été nommée à titre amovible seulement, à moins que le règlement ne précise une durée déterminée, ce qui se produit parfois (paragraphe 22(1))

et

ii) le gouverneur en conseil peut en fixer la rémunération (paragraphe 22(4))

Les fonctions du poste sont vraisemblablement établies dans le document approprié portant création du poste et autorisant l'affectation de crédits et l'engagement d'une personne pour l'occuper.

#### *Nomination, retraite et pouvoirs des fonctionnaires*

##### Les fonctionnaires publics sont amovibles

22. (1) Chaque fonctionnaire public nommé avant ou après le 1<sup>er</sup> septembre 1967 ou à cette date, aux termes ou sous le régime d'un texte législatif ou autrement, est réputé avoir été nommé à titre amovible seulement, sauf disposition contraire dudit texte ou de sa commission ou nomination.

##### Date où les nominations prennent effet

(2) Lorsqu'une nomination est faite au moyen d'un instrument sous le grand sceau, l'instrument est réputé avoir été émis le jour où son émission a été autorisée ou un jour subséquent; et ce jour où l'instrument est ainsi tenu pour avoir été émis doit être considéré le jour où la nomination prend effet.

##### Nomination ou engagement autrement que sous le grand sceau

(3) Lorsqu'un texte législatif contient une autorisation selon laquelle une personne peut être nommée à un poste ou ses services peuvent être retenus, autrement qu'au moyen d'un instrument sous le grand sceau, l'instrument en vertu duquel la nomination est faite ou les services sont retenus peut prescrire qu'il prend effet le jour où la personne commence l'accomplissement des devoirs de sa charge ou commence l'exécution de ses services ou un jour subséquent; et le jour où il est ainsi déclaré que l'instrument prend effet, sauf s'il survient plus de soixante jours avant la date où l'instrument est émis, est réputé le jour où la nomination ou l'engagement prend effet.

##### Rémunération

(4) Lorsqu'une personne est nommée à un poste, l'autorité investie du pouvoir de nomination peut fixer ou modifier la rémunération de cette personne ou y mettre fin.

##### Entrée en vigueur des nominations ou retraites

(5) Lorsqu'une personne est nommée à un poste à compter d'une date déterminée ou qu'il est mis fin à la charge d'une personne à compter d'une date déterminée, la nomination ou la

## [Texte]

termination, as the case may be, shall be deemed to have been effected immediately upon the expiration of the previous day. 1967-68, c. 7, s. 22.

## Implied powers respecting public officers

23. (1) Words authorizing the appointment of a public officer to hold office during pleasure include the power of

- (a) terminating his appointment or removing or suspending him,
- (b) re-appointing or reinstating him, and
- (c) appointing another in his stead or to act in his stead,

in the discretion of the authority in whom the power of appointment is vested.

## Powers of acting Minister, successor or deputy

(2) Words directing or empowering a Minister of the Crown to do an act or thing, or otherwise applying to him by his name of office, include a Minister acting for him, or, if the office is vacant, a Minister designated to act in the office by or under the authority of an order in council, and also his successors in the office, and his or their deputy, but nothing in this subsection shall be construed to authorize a deputy to exercise any authority conferred upon a Minister to make a regulation as defined in the *Regulations Act*.

## Successors to and deputy of public officer

(3) Words directing or empowering any other public officer to do any act or thing, or otherwise applying to him by his name of office, include his successors in the office and his or their deputy.

## Powers of holder of public office

(4) Where a power is conferred or a duty imposed on the holder of an office as such, the power may be exercised and the duty shall be performed by the person for the time being charged with the execution of the powers and duties of the office. 1967-68, c. 7, s. 23.

**Mr. Eglington:** The explanation that the Committee asked for has been forthcoming and it is legally sufficient. However, I think that it is unfortunate that the Commission relies upon a sort of indirect way, again, of doing things. The motto of the administration seems to be never to do directly or openly what you can do indirectly and under cover, and in this case instead of using Section 35 of the Public Service Employment Act to set out precisely in the regulations what is going to happen in respect of each of the people appointed to these anomalous positions. All that the regulation usually says is that Mr. X may be appointed to the position of special adviser to the Minister of Agriculture or whatever and then it is left for inference from the Interpretation Act as to what his term of office will be and so on, and how his remuneration is to be

## [Traduction]

cessation, selon le cas, est réputés avoir été effectuée dès l'expiration du jour précédent. 1967-68, c. 7, art. 22.

## Pouvoirs implicites concernant les fonctionnaires publics

23. (1) Les mots autorisant la nomination d'un fonctionnaire public à titre amovible comportent le pouvoir

- a) de mettre fin à sa charge, de la destituer ou de la suspendre de ses fonctions,
- b) de le nommer de nouveau ou de le réintégrer dans ses fonctions, et
- c) d'en nommer un autre qui le remplacera ou agira à sa place,

à la discrétion de l'autorité investie du pouvoir de faire la nomination.

## Pouvoir d'un ministre suppléant, d'un successeur délégué

(2) Les mots qui donnent à un ministre de la Couronne l'ordre ou l'autorisation d'accomplir un acte ou une chose ou qui, de quelque autre manière, lui sont applicables en raison de son titre officiel comprennent un ministre agissant pour lui ou, si le poste est vacant, un ministre désigné pour remplir ce poste, en exécution ou sous le régime d'un décret du conseil, de même que ses successeurs à la charge en question et son ou leur délégué, mais rien au présent paragraphe ne peut s'interpréter comme permettant à un délégué d'exercer quelque pouvoir, conféré à un ministre, d'établir un règlement défini dans la *Loi sur les règlements*.

## successeurs et délégué d'un fonctionnaire public

(3) Les mots qui donnent à tout autre fonctionnaire public l'ordre ou l'autorisation d'accomplir un acte ou une chose ou qui, de quelque autre manière, lui sont applicables en raison de son titre officiel, comprennent ses successeurs à la charge et son ou leur délégué.

## Pouvoirs du titulaire d'une charge publique

(4) Quand il est conféré un pouvoir ou imposé un devoir au titulaire d'un poste en cette qualité, le pouvoir peut être exercé et le devoir doit être accompli par la personne alors chargée de l'exercice des attributions relatives à ce poste. 1967-68, c. 7, art. 23.

**Mr. Eglington:** Le comité a reçu les explications qu'il demandait et elles sont satisfaisantes du point de vue juridique. Cependant, on peut regretter que la Commission agisse de manière quelque peu indirecte. L'administration semble avoir pour devise de ne jamais faire directement ce qui peut être fait indirectement ou en cachette, et, dans le cas présent, au lieu d'utiliser l'article 35 de la Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, on préfère préciser par le biais de règlements ce qu'il adviendra à chacune des personnes nommées à ces postes quelque peu surprenants. D'ordinaire, le règlement précise que M. X peut être nommé au poste de conseiller spécial auprès du ministre de l'Agriculture, ou ce que l'on voudra, et ensuite c'est sur la Loi d'interprétation qu'il faut se fonder pour déterminer quelle sera la durée de son mandat et ainsi de suite,

## [Text]

arrived at. Of course, his remuneratin lies in the discretion of the Governor in Council. The full use is not being made of Section 35 and no doubt that is convenient for the government.

• 1230

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** They cover themselves by Section 22 of the Interpretation Act.

**Senator Riley:** Have we got the question of the demand by so many people of what is going on ad infinitum now for the SIN numbers?

**Mr. Eglington:** No, Senator Riley. To the extent that any regulations were involved, the Unemployment and Immigration Commission has made the necessary changes and the Canadian Transport Commission is making the changes in its regulations. But the general issue of whether or not private bodies or government bodies for that matter require or can require people to give their SIN numbers is really not something that comes before this Committee unless there is some regulation involved.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** So our protest against SIN is to be uttered in the two Houses rather than in this Committee.

**An hon. Member:** Yes, I think it will be.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** SORS/78-113—*Schedule to the Hazardous Products Act, amendment.*

**SCHEDULE TO THE ACT, amendment**  
Hazardous Products Act  
P.C. 1978-262

September 7, 1978

1. This amendment has the effect of curing a discrepancy between the English and French texts as noted by the Committee in August 1977. The French wording as recommended by the Committee has been adopted.

2. The method used to effect the amendment to the French text is new. Under previous practice both the English and French versions of the amending schedule would set out the actual amendment to be made. Under the new practice, the actual amendment appears in the French version of the amending schedule only. The English version refers to the amendment as it appears in the French text by use of the phrase "as set out in section 1 of the Schedule of the French version of this Order in Council".

It might be considered that the new method departs from the requirement of sections 5 and 11 of the Statutory Instruments Act. Perhaps an equity should go to the Principal Legal Adviser to the Privy Council Office, Mr. Ross, whose office is responsible for the procedural aspects of the comparability of the French and English texts of regulations.

A. S. Ross, Esq.,  
Legal Adviser,  
Privy Council Office,

December 8, 1978

## [Translation]

et la façon dont ces émoluments seront calculés. Bien sûr, ceux-ci sont à la discrétion du gouverneur en conseil. On n'utilise pas les pleins pouvoirs de l'article 35 et c'est sans nul doute très pratique pour le gouvernement.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Ils se justifient en invoquant l'article 22 de la Loi d'interprétation.

**Le sénateur Riley:** Avons-nous la question que nous posent tant de gens concernant l'usage abusif que l'on tend à faire du numéro d'assurance sociale?

**Mr. Eglington:** Non, sénateur Riley. En ce qui concerne les règlements, la Commission d'assurance-chômage et de l'Immigration a fait les modifications nécessaires et la Commission canadienne des Transports apporte les modifications qui s'imposent à ses règlements. Quand à la question générale de savoir si les organismes privés ou gouvernementaux peuvent exiger le numéro d'assurance sociale, notre Comité n'en sera pas saisi à moins qu'il ne soit question d'un règlement.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Donc, la question de cette (NAS) ne sera réglée que par les deux Chambres et non pas par notre Comité.

**Une voix:** Je crois que c'est le cas.

**Le coprésident (M. Baldwin):** DORS/78-113 *Annexe à la Loi sur les produits dangereux, modification.*

**ANNEXE DE LA LOI—Modification**  
Loi sur les produits dangereux  
C.P. 1978-262

Le 7 septembre 1978

1. La présente modification a pour effet de remédier à une divergence entre les textes anglais et français, qui a été notée par le Comité en août 1977. Le libellé français recommandé par le Comité a été adopté.

2. La méthode qui a été utilisée pour modifier le texte français est nouvelle. Auparavant, les versions anglaise et française de l'annexe modificatrice devaient énoncer la modification réelle devant être apportée. Avec la nouvelle pratique, la modification réelle n'apparaît que dans la version française de l'annexe modificatrice. La version anglaise fait allusion à la modification, telle qu'elle apparaît dans le texte français en utilisant l'expression «as set out in section 1 of the Schedule of the French version in this order in Council».

On pourrait considérer que la nouvelle méthode s'écarte des exigences des articles 5 et 11 de la Loi sur les textes réglementaires. Peut-être une demande de renseignements devrait-elle être adressée au conseiller juridique principal du Bureau du Conseil privé, M. Ross, dont le bureau est responsable des aspects procéduraux pour la comparaison des textes français et anglais des règlements.

Monsieur A. S. Ross  
Conseiller juridique  
Bureau du Conseil privé

Le 8 décembre 1978

## [Texte]

Varette Building,  
130 Albert Street,  
OTTAWA, Ontario.

Re: SOR/78-113, Schedule to the Hazardous Products Act, amendment

Dear Mr. Ross:

The Committee noted the above amendment yesterday and the new method of effecting amendments which the schedule to P.C. 1978-262 exemplifies. The Committee instructed me to request from you an assurance that this new method is in conformity with the requirements of sections 5 and 11 of the Statutory Instruments Act.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

Privy Council Section  
Room 2146  
West Memorial Building

Mr. G. C. Eglington  
Counsel  
Standing Joint Committee on  
Regulations and Other  
Statutory Instruments  
c/o The Senate  
OTTAWA

Re: SOR/78-113, Schedule to the Hazardous Products Act, Amendment

Dear Mr. Eglington:

I refer to your letter of December 8, 1979 and our conversation in the above matter.

I understand from Mr. Peter Johnson and Mr. Jean Ste-Marie, who is now responsible for the examination of the French version of regulations under section 3 of the Statutory Instruments Act, that the method of effecting amendments to the French version of regulations as exemplified by SOR/78-113 will not be used in future, except in unusual cases. An example of an unusual case is SOR/77-883, where the complete French version of the regulations was revised and the English version was not touched.

Incidentally, I am informed that the method to be followed is the same with respect to the amendment of statutes, notwithstanding Miss Mayrand's belief expressed at the Committee meeting of December 7, 1978.

Yours truly,

A. S. Ross  
Legal Adviser

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** It is suggested that an inquiry go to our friend, Mr. Ross.

**Miss Mayrand:** A letter was received from Mr. Ross.

## [Traduction]

Édifice Varette  
130 rue Albert  
OTTAWA (Ontario)

Objet: DORS/78-113, Annexe de la Loi sur les produits dangereux—Modification

Monsieur,

Le Comité a examiné hier la modification susmentionnée et la nouvelle méthode utilisée pour apporter des modifications, qu'il illustre l'annexe au C.P. 1978-262. Le Comité m'a chargé de vous demander si cette nouvelle méthode est tout à fait conforme aux exigences des articles 5 et 11 de la Loi sur les textes réglementaires.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Section du Conseil privé  
Pièce 2146  
Édifice West Memorial

Le 12 janvier 1979

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires  
a/s le Sénat  
OTTAWA

Objet: DORS/78-113, Annexe de la Loi sur les produits dangereux—Modification

Monsieur,

Cette lettre fait suite à la vôtre du 8 décembre et à notre conversation sur la modification précitée.

D'après ce qu'ont dit M. Peter Johnson et M. Jean Ste-Marie, qui est actuellement chargé de l'examen de la version française des règlements en vertu de l'article 3 de la Loi sur les textes réglementaires, la méthode utilisée pour apporter des modifications à la version française des règlements, illustrée par le DORS/78-113 ne s'appliquera plus à l'avenir, sauf en cas exceptionnel. C'est ainsi qu'on peut citer le DORS/77-833 où le règlement a été complètement révisé dans sa version française alors que la version anglaise est restée la même.

Par ailleurs, on me fait savoir que la méthode à suivre est la même pour ce qui est de la modification des lois, malgré ce qu'avait dit M<sup>me</sup> Mayrand, le 7 décembre 1978, lors de la réunion du comité.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le conseiller juridique  
A. S. Ross

**Le coprésident (M. Baldwin):** On propose de faire enquête auprès de notre ami, M. Ross.

**Mlle Mayrand:** On a reçu une lettre de M. Ross.

[Text]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes.

**Mlle Mayrand:** Je voudrais m'excuser, je me suis trompée en expliquant aux membres que nous allions corriger les versions françaises de la même façon que nous le faisions pour les statuts; je me suis fiée à une loi seulement, et ce n'est pas la coutume de ne modifier qu'une version et de se référer dans l'autre version à ladite modification. J'ai parlé à M. Ste-Marie qui m'a dit que la pratique de modification et de rédaction des règlements deviendra de plus en plus semblable à la modification et à la rédaction des lois, ce qui est tout à fait satisfaisant.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Bien, l'affaire est réglée d'une façon satisfaisante.

**Mlle Mayrand:** Absolument.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Thank you. SOR/78-159—*Military Police Case Files, No. 13697, Exemption Order.*

July 31, 1978

Brigadier-General J. P. Wolfe,  
Judge Advocate General,  
Department of National Defence,  
360 Laurier Avenue West,  
Ottawa, K1A 0K2.

Dear General Wolfe:

Re: SOR/78-159, Military Police Case Files, No. 13697,  
Exemption Order

The Committee has considered this Order, along with all the other Exemption Orders made to the end of May 1978. It was unhappy with the way in which several of them were drafted as not indicating that the Ministers responsible had clearly directed their minds to the proper statutory considerations. This general objection has been notified to the Treasury Board which acts as some sort of clearing house for the exemption orders under the Human Rights Act.

In so far as SOR/78-159 is concerned the Committee thought that it appeared that the Minister of National Defence was unclear as to which ground for exemption he relied upon—Section 53(b) or Section 53(b) (ii). He did not rely upon both in conjunction but on both as alternatives. The Committee's view was that since he had not decided which ground to rely upon, or to rely on both together, he could not be said properly to have turned his mind to the grounds of exemption available to him.

The Committee also noted that alone among Ministers, the Minister of Justice in SOR/78-183, disclosed the institution of government whose information is at stake.

Yours sincerely,

G. C. Eglinton.

[Translation]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui.

**Miss Mayrand:** I am terribly sorry but I made a mistake when I explained to the members that we were going to correct the French version in the same way we did for the statutes; I referred only to one Act and it is not customary to amend only one version and to refer to the said amendment in the other version. I spoke to Mr. Ste-Marie who told me that the practice for amending and drafting regulations will tend more and more to be the same as for the amending and drafting of legislation, which is quite satisfactory.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Fine, this has been settled in a satisfactory manner, then.

**Miss Mayrand:** Definitely.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Merci. DORS/78-159—*Décret d'interdiction d'accès aux dossiers (Police militaire—Policiers, N° 13697).*

Le 31 juillet 1978

Monsieur le brigadier général J. P. Wolfe  
Juge-avocat général  
Ministère de la Défense nationale  
360 ouest, avenue Laurier  
Ottawa K1A 0K2

Monsieur,

Objet: DORS/78-159, Décret d'interdiction d'accès aux dossiers (police militaire—policiers, n° 13697)

Le Comité a étudié le présent décret, ainsi que tous les autres décrets d'interdiction d'accès aux dossiers promulgués jusqu'à la fin de mai 1978. Il s'est dit mécontent de ce qu'un bon nombre de ces décrets n'aient pas mentionné le fait que les ministres responsables avaient clairement orienté leur pensée vers les considérations statutaires pertinentes. Cette objection générale a été communiquée au Conseil du Trésor qui agit en quelque sorte comme une chambre de compensation pour les décrets d'interdiction aux termes de la Loi sur les droits de la personne.

En ce qui concerne le DORS/78-159, le Comité a été d'avis que le ministre de la Défense nationale n'a pas, semble-t-il, établi clairement sur quels motifs d'interdiction il s'est fondé—ceux du paragraphe 53(b) ou ceux de l'alinéa 53(b) (ii). Il ne s'est pas basé sur les deux conjointement mais séparément comme solution de rechange. De l'avis du Comité, puisque le ministre n'a pas décidé sur quels motifs il devait se baser ou s'il devait se baser sur les deux à la fois, on ne pouvait absolument pas dire qu'il avait orienté son esprit vers les motifs d'interdiction mis à sa disposition.

Le Comité a également noté que seul parmi les autres ministres, le ministre de la Justice dans le DORS/78-183 a divulgué l'identité de l'institution gouvernementale, dont les renseignements sont concernés.

Je vous prie d'agrérer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglinton

## [Texte]

SOR/78-159, Military Police Case Files, No. 13697, Exemption Order  
November 30, 1978

The Judge Advocate General's Department has advised that the Department is working on the development of a new precedent for this and other Orders to be made under freedom of information and Ombudsman legislation. If, however, the Committee is not prepared to wait upon events for what may be a longish period, the Department of National Defence will see to the revocation and re-enactment of the Order in the form desired by the Committee.

There is another case where they are working . . .

**Mr. Eglington:** Last August when JAG became involved in this the prospect of ombudsman legislation, for instance, seemed relatively good but at this point there does not seem to be much prospect of either type of legislation, so perhaps the department should be asked to advise it now.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Yes, all right; that could be done.

**Mrs. Holt:** This seems to be another case where the Minister should . . . I know that it is implied that he is involved but it seems that he should be notified.

**Mr. Eglington:** I should say again, Mrs. Holt, that the Judge Advocate General's department, which is the section that responds for the Department of National Defence to the Committee, is also very, very good. At the time that that suggestion was made, which is now six months ago, it was quite reasonable but the circumstances have rather tightened.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mrs. Holt, excuse me. May I get the approval of the Committee that all of the reports and comments of Counsel and correspondence not heretofore printed shall be printed as part of the proceedings?

**Some hon. Members:** Agreed.

**Mrs. Holt:** May I make a submission of some documents that might be of interest to this Committee? I have submitted some of them to Senator Forsey in view of the fact that he has taken the matter of quotas and the rules and the regulations that have allowed so much abuse before the Senate. I would think it might be of interest to this Committee.

I have a letter here from a young and very successful entrepreneur on sports shoes in Vancouver. He is only 25 years old and he has a business with three stores and he has been very hard hit by the shoe quotas. Now I discover that Mitsubishi, who is a competitor, wants to buy him out and he cannot get shoes both because of the quotas and because Mitsubishi is a competitor in Canada and retailer. But this man, and, he is only 25, in order to prove that he could buy quota on a black market, had, in a sense, a black market from other people. The quota is obtained and is sold by people out there in the West without even touching a cent or spending a cent; as much as \$18,000, or \$1.00 a pair to \$1.50.

## [Traduction]

DORS/78-159, Décret d'interdiction d'accès aux dossiers (police militaire—policiers, n° 13697)  
Le 30 novembre 1978

Le Bureau du juge-avocat général a avisé qu'il travaille présentement à la rédaction d'un nouveau formulaire pour le présent décret ainsi que pour les autres qui doivent être promulgués en vertu de la législation concernant l'accès à l'information et l'ombudsman. Toutefois, si le comité n'est pas disposé à attendre les événements pendant une période qui risque d'être plutôt longue, le ministère de la Défense nationale fera révoquer et promulguera à nouveau le décret sous la forme préconisée par le comité.

Voilà un autre cas où ils travaillent . . .

**M. Eglington:** En août dernier, quand le juge avocat général s'est occupé de ce dossier, il semblait possible que soit adoptée une loi concernant l'ombudsman, mais à l'heure actuelle, cela semble fort peu probable, alors peut-être devrait-on demander au bureau du JAG d'agir en conséquence.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Oui, parfait; cela pourrait se faire.

**Mme Holt:** Nous semblons avoir ici un autre cas où le ministre devrait . . . Je sais qu'il se trouve implicitement mêlé à l'affaire, mais peut-être faudrait-il l'en avertir.

**M. Eglington:** J'aimerais répéter, madame Holt, que le bureau du juge avocat général que notre Comité saisit de toutes les questions concernant le ministère de la Défense nationale est un organisme très très compétent. Il y a six mois, à l'époque où cette proposition a été faite, c'était très raisonnable, mais les circonstances ont plutôt changé depuis.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Pardonnez-moi, madame Holt. Le Comité veut-il que tous les rapports et commentaires de notre conseiller juridique ainsi que toute correspondance n'ayant pas été publiés jusqu'ici fassent partie intégrante du procès-verbal?

**Des voix:** D'accord.

**Mme Holt:** Puis-je déposer certains documents qui pourraient intéresser les membres du Comité? J'en ai montré certains au sénateur Forsey puisqu'il a saisi le Sénat de la question des contingentements et des règlements qui ont mené à tant d'abus. Je crois que ceci pourrait intéresser notre Comité.

J'ai ici une lettre d'un jeune entrepreneur de Vancouver qui connaît actuellement un grand succès dans le domaine de la chaussure de sport. Il n'a que 25 ans, il a trois magasins et les contingentements en matière de chaussure l'ont très durement frappé. Je découvre maintenant que Mitsubishi, un de ses concurrents, veut lui acheter son affaire et il ne peut plus se procurer des chaussures et à cause de la question des contingentements et parce que Mitsubishi lui fait concurrence directe, parce que cette compagnie fait aussi de la vente au détail au Canada. Mais ce jeune homme de 25 ans, afin de prouver qu'il pourrait acheter un quota sur le marché noir, a, dans un sens, fait du marché noir avec d'autres. Dans l'Ouest les quotas sont obtenus et vendus par des gens qui ne touchent ou ne dépensent pas un sou; ils se vendent jusqu'à \$18,000, ou \$1 à \$1.50 la paire.

[Text]

• 1235

In order to prove the point that you can get quota, he hired a lawyer to get a contract on sale of quota. I have his last letter to me—I have got the pages mixed and I regret it—pleading for help because he feels he is now finished. His reputation is finished. He wants to start a factory. He can start the factory; he has support. He could produce 200,000 pairs of shoes within three months that would be exported and could put 150 jobs in the West. It would be the first sports shoe manufacturing west of Toronto. I am sorry, his letter is . . . I can give you all the file but it is very long.

I also would like to submit to you, if I may, the questions I put to the House on shoe quotas. The reason I bring it here is because Senator Forsey tells me that the shoe quota review board is refusing any answers, real answers, to us. I asked this question first in the Third Session of Parliament, June 14. It is a starred question on the Order Paper, No. 1852. Again, I put it on when it disappeared from the Order Paper with the opening of the Fourth Session, and that was November 17, No. 588. If any of you are interested, I xeroxed this material for your interest and perhaps for your use.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** We would be glad if you would table those. Then they would be printed and made available to all members of the Committee. We would appreciate it if you would do that, Mrs. Holt.

**Mrs. Holt:** Thank you very much. And thank you to the Committee for your help and indulgence.

**Mr. McKinley:** Mr. Chairman, just in that regard, I do not know when it will be done but I have written up a case history of a businessman coming to a member of Parliament; how a businessman should approach a member of Parliament and the kind of action a member of Parliament takes in order to straighten out the situation that the businessman found himself in. The case history has to do with being allotted quotas for shoes, which I have to be very careful on because we have shoe manufacturers in our area. But this is going to be written up in the textbooks of Western University for future training of the business administration course. I do not know when it will be done but it is going to be done.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** It will be useful. We may get a chance to see that. Thank you, Mr. McKinley.

**Mrs. Holt:** I might say, a member of Parliament is almost helpless in this. I find at times even the minister is being treated in a type of contempt, with quotas just arbitrarily given out in contempt of what the minister has ordered.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Mrs. Holt, you are right. This Committee is going to start a revolution.

**Mrs. Holt:** I hope so.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Vive la révolution!

**Mrs. Holt:** Something has to happen.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** The meeting stands adjourned.

[Translation]

Afin de prouver que l'on peut obtenir un quota, il a retenu les services d'un avocat pour établir un contrat sur la vente de quotas. J'ai ce document en main. J'ai là la dernière lettre qu'il m'a envoyée, je m'excuse, les pages sont mélangées, demandant de l'aide parce qu'il croit qu'il est fini, il croit que sa réputation est finie. Il veut commencer une usine. Il peut le faire, il a l'appui pour le faire. Il pourrait fabriquer 200,000 paires de souliers en trois mois, lesquels seraient exportés et créerait 150 emplois dans l'Ouest. Il s'agirait des premiers souliers de sport fabriqués à l'ouest de Toronto. Je m'excuse, sa lettre est . . . je peux vous donner tout le dossier, mais c'est très long.

Si vous me le permettez, j'aimerais également vous soumettre les questions que j'ai posées en Chambre sur les contingents de la chaussure. La raison pour laquelle je soulève la question ici, c'est que le sénateur Forsey me dit que l'Office de révision des quotas sur la chaussure nous refuse toute réponse, toute vraie réponse. J'ai posé la question pour la première fois lors de la troisième session du Parlement le 14 juin. C'est la question n° 1852, marquée d'un astérisque du feuilleton. Je l'ai posée à nouveau lorsqu'elle a disparu du feuilleton à l'ouverture de la quatrième session, c'était le 17 novembre, question n° 588. Si vous êtes intéressé, j'ai fait des photocopies de ces documents, ils pourront peut-être vous être utile.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous serions ravis si vous les déposez. Alors ils seraient consignés et disponibles pour tous les membres du comité. Nous l'apprécierions si vous faisiez cela, madame Holt.

**Mme Holt:** Merci beaucoup. Je remercie le comité pour son indulgence.

**Mr. McKinley:** Monsieur le président, à ce sujet, j'ignore quand ça sera fait, mais j'ai rédigé le cas typique d'un homme d'affaire s'adressant à un député, sur la façon dont un homme d'affaire devrait approcher un député, et le genre de mesure que le député peut prendre afin de régler ce genre de situation où se trouve l'homme d'affaire. Ce cas-type porte sur les contingents pour la chaussure, et je dois être très prudent parce que nous avons des manufacturiers de chaussure dans notre région. Mais ce sera inscrit dans les livres de l'Université Western à l'intention des cours en administration des affaires. J'ignore quand ça sera fait, mais ce sera fait.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Ce sera utile. Nous aurons peut-être l'occasion de le voir. Merci, monsieur McKinley.

**Mme Holt:** Je dois dire qu'un député est presque sans moyen dans ce cas-là. A certains moments, je trouve que même le ministre est traité de façon arrogante, les quotas sont accordés arbitrairement sans tenir compte des directives ministérielles.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Vous avez raison, madame Holt. Ce comité va entreprendre une révolution.

**Mme Holt:** Je le souhaite.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Vive la révolution!

**Mme Holt:** Il faut que quelque chose se fasse.

**Le coprésident (M. Baldwin):** La séance est levée.

## APPENDIX "RSI-2"

**REPORT BY GERALD W. BALDWIN, M.P. TO THE STANDING JOINT COMMITTEE ON REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS ON THIS TRIP TO AUSTRALIA, EXPERIENCE IN CANBERRA AND MELBOURNE AND DISCUSSIONS WITH OFFICIALS AND MEMBERS OF PARLIAMENT IN REGARD TO SCRUTINY OF REGULATIONS.**

Certain of the facts referred to in what I have to say have been covered by material placed before us through the assistance of Mr. Graham Eglington, one of our Counsel, but I was able to discuss the particular laws, rules and practice with many of the people who were involved, which of course made it much more realistic, and was most helpful in aiding me to make an assessment of the system in Australia.

In the first instance, it is to be noted that the function of scrutiny of Statutory Instruments is left in the hands of a Senate Committee on Regulations and Ordinances which has in effect been in existence since 1932, so it has had some forty seven years experience. The Committee has developed a style, expertise and relationship with officials and agencies involved which shows the result of that period of operation. The present committee is under the Chairmanship of Senator Alan Missen of Melbourne, and the Vice Chairman is Senator David Hamer, also of Melbourne. It was my privilege to have discussions with these two gentlemen during portions of the three days while I was in Melbourne.

I also had a very excellent meeting with Mr. Harry Evans who is the Clerk of the Committee. I had the opportunity to talk to him personally and he took me to a number of other government offices where I discussed their experience and our problems.

One very considerable improvement over the Canadian practice they have is the fact that regulations that come before the committee are all drafted in the office of the Attorney General. Mr. Ted Tudor, of the Attorney General's Department is in charge of that particular operation. In discussion with him, I learned that when he receive instructions from various departments and agencies to draft regulations, he has no compunction in sending back the instructions if there were any problem—if he feels that what is being requested is out of line with the standards which have been established by the Scrutiny Committee and which his experience indicates would be required. This would probably be called the first and very substantial line of defence against the kind of problems which we have faced in our committee in Canada. Furthermore, there is every close liaison between Evans, the Clerk of the Committee, and Tudor. This would be partly by telephone, and some actual meeting. Mr. Evans, well aware of the precedents and jurisprudence which had been established by the committee, is never reluctant to tell Mr. Tudor whenever he feels that the Committee with raise substantial and sustainable objections to proposals which are being made. It appears, therefore, that much of the difficulty which we contend with

## APPENDICE «RSI-2»

**RAPPORT DE GERALD W. BALDWIN, DÉPUTÉ, AU COMITÉ MIXTE PERMANENT DES RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES RÉGLEMENTAIRES SUR UNE VISITE EN AUSTRALIE, PLUS PARTICULIÈREMENT À CANBERRA ET À MELBOURNE, ET SUR SES ENTRETIENS AVEC DES HAUTS FONCTIONNAIRES ET DES PARLEMENTAIRES AU SUJET DE L'EXAMEN DES RÈGLEMENTS**

Certains des faits auxquels je fais allusion dans mon rapport ont déjà été traités dans des documents que nous a transmis M. Graham Eglington, un de nos conseillers, mais j'ai pu m'entretenir des lois, règles et pratiques particulières avec plusieurs personnes intéressées à ces questions, ce qui, bien sûr m'a donné une vision beaucoup plus réaliste de la situation et m'a grandement aidé à faire une évaluation du système australien.

Premièrement, il convient de signaler que l'examen des textes réglementaires est confié à un comité sénatorial des règlements et ordonnances créé en 1932, il y a donc une expérience acquise durant quarante-sept ans. Le Comité a su, au cours de cette longue période, acquérir un style et des compétences et nouer des relations avec les hauts fonctionnaires et les organismes intéressés. Le président actuel du comité est le sénateur Alan Missen de Melbourne, et le vice-président, le sénateur David Hamer, de la même ville. J'ai eu le privilège de discuter avec ces deux personnes au cours des trois journées que j'ai passées à Melbourne.

J'ai également eu un excellent entretien avec M. Harry Evans, le greffier du comité. J'ai pu lui parler personnellement et il m'a fait rencontrer d'autres fonctionnaires avec qui nous avons parlé de nos expériences et problèmes particuliers.

Un des avantages de leur système en comparaison du nôtre tient du fait, que tous les règlements qui lui sont soumis sont rédigés par le Bureau du Procureur général. M. Ted Tudor, de ce Bureau, en est le responsable. Il m'a appris que lorsqu'il reçoit des ministères et organismes des instructions relatives à la rédaction de règlements, il n'hésite jamais à les renvoyer s'il y a un problème ou s'il estime que ce qu'on lui demande ne correspond pas aux normes établies par le comité d'examen, et qui, d'après son expérience, seront exigées. C'est probablement l'attitude qu'il faudrait adopter pour régler les problèmes auxquels notre comité fait face. De plus, M. Evans, le greffier du comité et M. Tudor travaillent en étroite collaboration: il leur arrive souvent de se rencontrer ou de communiquer par téléphone. M. Evans, très au courant des précédents et de la jurisprudence établis par le comité, n'hésite jamais à prévenir M. Tudor lorsqu'il pense que le comité va soulever des objections importantes et valables aux propositions présentées. Il semble donc qu'une bonne partie des difficultés que nous connaissons pourraient être résolues si nous procédions comme on le fait en Australie.

would be met by this sort of arrangement which exists in Australia.

The committee consists of seven members, is usually chaired by a Senator of reasonable independence, knowledge and experience, and is considered as quite an important committee. There are four members from the government side, three from the opposition side and, of course, the Chairman is a member of the government side.

I am appending reports which were given to me and also a press release dealing with Senator Missen, the Chairman. Both the content and form of the reports make interesting reading. In addition, I am attaching a copy of another report by which the government made a written response and gave explanations and reasons for its delay in dealing with certain recommendations of the committee. This, by itself, could be a very useful improvement in our proceedings.

The Scrutiny Committee is not by any means the only check on government use of regulatory powers. In 1971, a report was filed by what has become known as the Kerr Committee because of its being chaired by Sir John Kerr, later Governor General of Australia. This report made a number of general and some specific recommendations, I have a copy of the report and I am making it available.

This was followed by another report from subsequent committee known as the Bland Report which was tabled in 1973. It went into more detail and was more specific in its recommendations.

In any event, following these two reports, in 1975 legislation was enacted under the title of the Administrative Appeals Tribunal Act 1975, which provided for the formation of an administrative appeals tribunal with its functions defined and its personnel established. The Act, also, established an Administrative Review Council. I was given a copy of a very excellent article called "The Australian Government Administrative Appeals Tribunal" by Mr. D. C. Pearce, and I am attaching this to my report. It gives a comprehensive explanation of the contents of the 1975 Act and the method of operation.

I spent part of a day at the Tribunal office—looked at their physical set-up and the type of courts in which their proceedings were held, met some members of the court and also some of the officials. I discussed their procedure which appears to be quite informal and is fitted to the circumstances of the cases which come before them. In addition, they are able to have exploratory discussions to see if settlements can be worked out.

In effect, they have the authority to review the exercise of regulatory, that is discretionary, powers by ministers, agencies or officials and to set aside or vary the orders made and, in doing so, put themselves in the same position as the ministers or officials. They do not have unlimited jurisdiction. Their authority is restricted to those Acts where jurisdiction is specifically given, and also by any other legislation which may be passed from time to time.

I have discovered that there still exist other Review Tribunals in specialized cases, i.e. taxation, and so on, such as we have, but that more and more people are becoming convinced

Le comité qui est considéré comme assez important, se compose de sept membres, et il est habituellement présidé par un sénateur possédant une bonne expérience, un certain bagage de connaissances et un grand esprit d'initiative. Il compte quatre membres du côté du gouvernement, trois du côté de l'Opposition et, le président qui, bien sûr, est membre du parti au pouvoir.

J'ai annexé des rapports qui m'ont été donnés et également un communiqué traitant du sénateur Missen, président. Aussi bien le contenu que la forme rendent ces rapports intéressants à lire. En outre, vous trouverez ci-joint copie d'un autre rapport dans lequel le gouvernement justifie son retard à étudier certaines recommandations du comité. Cette façon de procéder pourrait sûrement améliorer sensiblement nos travaux.

Le comité d'examen n'est toutefois pas le seul organe chargé de vérifier l'utilisation par le gouvernement des pouvoirs de réglementation qui lui sont conférés. En 1971, un rapport a été déposé par un comité connu sous le nom de comité Kerr parce qu'il était présidé par sir John Kerr, plus tard Gouverneur général de l'Australie. Ce rapport contenait un certain nombre de recommandations générales et particulières. J'en ai un exemplaire que je mets à votre disposition.

Le comité suivant a déposé en 1973 un autre rapport, connu sous le nom de rapport Bland. Ses recommandations étaient plus détaillées et beaucoup plus précises.

Quoiqu'il en soit, à la suite de ces deux rapports, une loi a été adoptée en 1975 intitulée Loi de 1975 sur le tribunal d'appels administratifs. Elle prévoyait la formation d'un tribunal d'appels administratifs, en déterminait les fonctions précises et le dotait d'un personnel autonome. Elle créait également un Conseil d'examen administratif. On m'a donné une copie d'un excellent article intitulé «Le tribunal d'appels administratifs du gouvernement australien», rédigé par M. D. C. Pearce; je l'annexe au présent rapport. Cet article explique en détail le contenu de la Loi de 1975 et son mode d'application.

J'ai passé presque une journée au bureau du tribunal—j'ai examiné les installations et le genre de tribunaux où les audiences sont tenues, j'ai rencontré des juristes et aussi des hauts fonctionnaires. Nous avons parlé de leurs procédures, qui sont assez souples et s'adaptent à chaque affaire soumise. De plus, ils peuvent tenir des discussions préliminaires pour voir s'il est possible d'arriver à une entente.

En fait, ils sont autorisés à examiner la façon dont les pouvoirs de réglementation, qui sont discrétionnaires, sont exercés par les ministres, organismes ou hauts fonctionnaires et à rejeter ou à modifier les décrets rendus; ils se placent alors dans la même position que les ministres ou les hauts fonctionnaires. Leurs pouvoirs ne sont pas illimités; ils sont définis expressément par certaines lois et peuvent être restreints par toute autre loi qui peut être éventuellement adoptée.

J'ai découvert qu'il existe encore d'autres tribunaux d'examen pour des cas particuliers, l'impôt, par exemple, tout comme il y en a ici, mais qu'on est de plus en plus persuadé

that the Administrative Appeals Tribunal establishes a more satisfactory and acceptable practice.

The Administrative Review Council is, in effect, an advisory group, in the process of finding its proper place, but it does have a capacity to review, in a continuous way, the operation of administrative law and the regulatory process and to make reports with recommendations in the light of what they see and what is actually being done. I am attaching the 1977 report as the first Annual Report.

Finally, one of the most effective means of challenging and scrutinizing use of regulations is in the power of the Senate or the House of Representatives to move to disallow any regulation.

This is a statutory right given under Part XII of the Interpretation Act, which I am appending. It provides that every regulation must be laid within a stated time and, once it has been laid, is subject of a Motion to disallow. It must be debated and brought to a decision within a given length of time. If no decision is taken the regulation is deemed to have been disallowed. The power no longer needs to be used, but it does exist. I have one case which I brought back with me which was given to me by the Clerk of the Senate Committee, and which is attached.

The very fact that these powers exist constitutes a restraining and sobering influence on the government bureaucracy in its use of the regulatory power.

There is no doubt there are defects and gaps, but it is a balanced and varied machinery and is a great improvement over our system.

que le travail du tribunal d'appels administratifs est plus satisfaisant et acceptable.

Le Conseil d'examen administratif est, en fait, un groupe consultatif qui est en voie de définir son rôle, mais il a le pouvoir d'examiner, de façon continue, le déroulement du processus de réglementation et l'application du droit administratif ainsi que de présenter des rapports accompagnés de recommandations fondées sur ce qu'il voit et sur ce qui se fait réellement. J'annexe le premier rapport annuel, celui de 1977.

Enfin un des moyens les plus efficaces de remettre en question et d'examiner l'utilisation du pouvoir de réglementation réside dans le pouvoir qu'ont le Sénat ou la Chambre des représentants de rejeter tout règlement.

Il s'agit d'un droit statutaire accordé en vertu de la Partie XII de la Loi d'interprétation, que vous trouverez en annexe. Cette loi stipule que tout règlement doit être déposé dans un certain délai et, une fois déposé, qu'il peut être soumis à une motion de rejet. Cette motion doit faire l'objet d'un débat et une décision doit être prise dans un certain délai, sans quoi le règlement est présumé avoir été rejeté. Il n'est plus fréquent d'utiliser ce pouvoir mais il existe tout de même. Il a déjà été utilisé, notamment dans une affaire dont le compte rendu m'a été donné par le greffier du Comité sénatorial et que vous trouverez ci-joint.

L'existence même de ces pouvoirs a une influence modératrice sur la bureaucratie gouvernementale dans son utilisation du pouvoir de réglementation.

Nul doute qu'il y ait des défauts et des failles, mais il s'agit d'un système équilibré et varié, qui est certainement supérieur au nôtre.











SENATE  
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 13

Tuesday, March 13, 1979

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 13

Le mardi 13 mars 1979

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

*Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on*

*Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des*

# Regulations and other Statutory Instruments

# Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments  
(Via Rail Canada)

CONCERNANT:

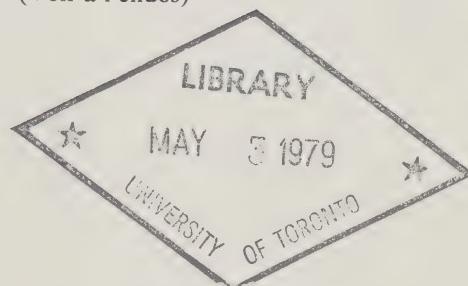
Examen des textes réglementaires  
(Via Rail Canada)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



Fourth Session of the  
Thirtieth Parliament, 1978-79

Quatrième session de la  
trentième législature, 1978-1979

STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY  
INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators:

Asselin	Godfrey
Forsey	Lafond

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Baker (Grenville-Carleton)	Brewin
Baldwin	Daudlin
Béchard	Hnatyshyn

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÈGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Marshall	Yuzyk
Riley	

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

Holt (Mrs.)	Leblanc (Laurier)
Joyal	McKinley
Lambert (Bellechasse)	Robinson

(Quorum 7)

*Les cogreffiers du Comité*

Jacques Lahaie  
Denis Bouffard

*Joint Clerks of the Committee*

Published under authority of the Senate and the Speaker  
of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la  
Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

Available from Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services  
Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada Approvisionnements  
et Services  
Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

**TUESDAY, MARCH 13, 1979**  
**(14)**

**[Text]**

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 8:35 o'clock p.m. this day, the Joint Chairmen, Senator Eugene A. Forsey and Mr. Gerald W. Baldwin, presiding.

**Members of the Committee present:**

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Forsey, Lafond, Marshall and Riley.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Baker (*Grenville-Carleton*), Baldwin, Béchard and McKinley.

**Other Member present:** Mr. Kempling.

*In attendance:* Mr. G. C. Eglington and Miss Mayrand, Counsel to the Committee.

*Witnesses:* From the Department of Transport: Railway Transport Development Division: Mr. R. Taborek, Director; Mr. O. M. McNamara, Labor Relation Advisor; Mr. L. Burke, Chief of the Program Implementation. From the Canadian Transport Commission: Mr. Jean Patenaude, Counsel (Rail) Legal Services.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (See Minutes of Proceedings, Thursday, November 23, 1978, Issue No. 1).

The witnesses answered questions.

At 10:15 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

**PROCÈS-VERBAL**

**LE MARDI 13 MARS 1979**  
**(14)**

**[Traduction]**

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 20 h 35 sous la présidence du sénateur Eugene A. Forsey et M. Gerald W. Baldwin (coprésidents).

**Membres du Comité présents:**

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Forsey, Lafond, Marshall et Riley.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Baker (*Grenville-Carleton*), Baldwin, Béchard et McKinley.

**Autre député présent:** M. Kempling.

*Aussi présents:* M. G. C. Eglington et M<sup>me</sup> Mayrand, conseillers du Comité.

*Témoins:* Du Ministère des Transports: Division du Développement des services ferroviaires voyageurs: M. R. Taborek, directeur; M. O. M. McNamara, conseiller en relations de travail; M. L. Burke, chef de la mise en œuvre du programme. De la Commission canadienne des transports: M. Jean Patenaude, avocat-conseil (chemin de fer) Services juridiques.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (Voir procès-verbal du jeudi 23 novembre 1978, Fascicule n° 1).

Les témoins répondent aux questions.

A 22 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*

Jacques Lahaie

*Joint Clerk of the Committee*

**EVIDENCE***(Recorded by Electronic Apparatus)*

Tuesday, March 13, 1979

• 2036

[Text]

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** We have a quorum for hearing evidence. I welcome you all. Senator Lafond, you are looking very solitary there. Will you not come up and join the ordinary people?

I want to welcome Mr. Kempling as a member at this stage. He will be, I understand, coming on the Committee for a while and going to Washington to negotiate a peaceful settlement of the regulatory process in Washington.

I am going to start off the proceedings but, unfortunately, I must say I have three important amendments to Bill C-42 and my duty compels me there though my spirit says I would rather stay here. So I am going to start our meeting off and, Mr. Co-Chairman, this is the meeting arranged where we have witnesses from the Department of Transport and the Canadian Transport Commission. Mr. Patenaude is here as counsel, Rail, Legal Services, Canadian Transport Commission. Is anyone with you, Mr. Patenaude?

**Mr. Jean Patenaude (Counsel (Rail) Legal Services, Canadian Transport Commission):** No, I am alone.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** And is it Mr. Koroniak who is here? You are the chief representative, are you? Mr. Taborek, Director of Railway Transport Development. Maybe you would identify those who are with you, Mr. Taborek.

**Mr. R. Taborek (Director, Railway Transport Development, Department of Transport):** I have with me Mr. McNamara, labour relations adviser for the Department of Transport, and Mr. Leslie Burke, who is responsible for negotiating contracts with VIA. I am the Director of the Railway Passenger Branch. The three of us will be answering your questions.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Thank you. I wonder if it would be useful, to save time, if we could have counsel refresh our memory—do you think that would be all right, Mr. Co-Chairman?—briefly, counsel which refresh our memory as to the issues here. Then we might ask for a statement from the representatives of the two groups, then questions from the jury.

**Mr. G. C. Eglington (Counsel to the Committee):** Mr. Chairman, two Thursdays ago the Committee took a look at two regulations and one statutory instrument that concerned Via Rail and which appeared to be the only statutory instruments that had ever seen the light of day concerning the reorganization of the railway passenger network. The Committee was concerned that the reorganization of the passenger service had not been the subject of a bill that could be debated in the two Houses. The Committee wanted to know what the relationship was between Via Rail Canada Inc. and the Minister of Transport, between Via Rail and the Canadian Transport Commission, and between the Ministry of Transport and

**TÉMOIGNAGES***(Enregistrement électronique)*

Le mardi 13 mars 1979

[Translation]

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous avons le quorum pour entendre les témoignages. Je souhaite la bienvenue à tous. Sénateur Lafond, vous semblez être tout seul, là-bas. Je vous invite à vous joindre aux gens ordinaires.

Maintenant, j'aimerais accueillir M. Kempling comme membre du Comité. Je crois savoir qu'il assistera aux séances du Comité pendant un certain temps et qu'il partira ensuite pour Washington pour négocier un accord sur le processus de réglementation.

Je vais ouvrir la séance, mais, malheureusement, trois amendements importants au Bill C-42 m'obligent à partir, quoique mon esprit veut rester ici. Donc, j'ouvre la séance; monsieur le coprésident, il était prévu que nous accueillerions aujourd'hui les témoins du ministère des Transports et de la Commission canadienne des transports. M. Patenaude, conseiller juridique (chemins de fer), Commission canadienne des transports, est ici. Y a-t-il d'autres personnes qui vous accompagnent, monsieur Patenaude?

**M. Jean Patenaude (conseiller juridique (chemins de fer), Services juridiques, Commission canadienne des transports):** Non, je suis venu seul.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Et c'est bien M. Koroniak qui est ici? Vous êtes le représentant principal, n'est-ce pas? M. Taborek, directeur, Développement des services ferroviaires voyageurs. Vous voudriez peut-être identifier ceux qui vous accompagnent, monsieur Taborek.

**M. R. Taborek (directeur, Développement des services ferroviaires voyageurs, ministère des Transports):** Je suis accompagné de M. McNamara, conseiller en relations de travail au ministère des Transports, et de M. Leslie Burke, qui est chargé de négocier des contrats avec Via Rail. Je suis directeur des Services ferroviaires voyageurs. Nous répondrons tous à vos questions.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Merci. Seriez-vous d'accord, monsieur le coprésident, pour que notre conseiller nous rafraîchisse la mémoire sur les questions à l'étude. Nous pourrions alors entendre la déclaration des représentants de ces deux groupes, et ensuite passer aux questions du jury.

**M. G. C. Eglington (conseiller juridique du Comité):** Monsieur le président, lors de la séance tenue il y a deux semaines, le jeudi, le Comité a étudié deux règlements et un texte réglementaire concernant Via Rail qui semblaient être les seuls textes concernant le remaniement du réseau des services ferroviaires voyageurs qui aient vu le jour. Le Comité se préoccupait du fait que ce remaniement des services voyageurs n'était pas prévu dans un projet de loi qui aurait pu faire l'objet de débats dans les deux Chambres. Le Comité voulait connaître le rapport entre Via Rail Canada Inc. et le ministre des Transports, entre Via Rail et la Commission canadienne des transports et entre le ministère des Transports et la Commission

## [Texte]

the Canadian Transport Commission in connection with the new system governing passenger railway services. The witnesses were asked to come along and explain to the Committee how the system now operates or how it is being developed, and what the relationship is between the several organs.

• 2040

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** I think I would agree we did say that, but the whole difficulty arose because the matter was dealt with under an item in the estimates with no statute and the right to pass regulations under this particular item in the estimates, a method of procedure to which our Committee has taken very strong exception in the past.

Under those circumstances, Mr. Patenaude, would you like to commence and indicate the position of the Canadian Transport Commission on this issue?

**Mr. Jean Patenaude (Counsel, Rail, Legal Services, Canadian Transport Commission):** The Canadian Transport Commission's position on the status of Via Rail Canada is quite simple. It was deemed, pursuant to an appropriation act, to be a railway company pursuant to Section 11 of the Railway Act. As such, we have found nothing in the act, or in the regulations made thereto, that changed its status from any other rail corporation, except that it was created for the purposes of railway passenger services in Canada. We deal with Via Rail Canada as we would with any other railway corporation in Canada. The only difference, of course, is that the only services Via Rail Canada Inc. is called upon to do in Canada are for passengers, and this is how we deal with it. We have issued decisions up to now where this is clearly stated, and the position has not changed since then. We have found nothing, as I have said, that would allow us to consider Via Rail Canada as other than a railway company.

**The Joint Chairman (Mr. Baldwin):** Would you like to examine Mr. Patenaude now or hear the other witnesses first? Would that be all right, Mr. Co-Chairman? Have representations from Railway Transport Development, the director from Department of Transport to give his viewpoint, then maybe have any questions from counsel and from members of the Committee.

Would you have any comments to make in respect to what Mr. Patenaude has said?

**Mr. Taborek:** No, I would not especially comment on what Mr. Patenaude has said. We came basically prepared to answer the questions of the Committee.

It has occurred to me that it might be worthwhile just to have a brief word putting these particular regulations into context in the rail passenger program as a whole, because there are quite a number of different elements in the program that one has to keep in mind in talking about any particular one of them. The origin of the program is, in essence, as stated by the Minister of Transport in the House of Commons in January, 1976, where he noted that the existing system was suffering large losses and declining patronage, and that the projections were that by 1980 the losses would have escalated to some \$400 million. Patronage would have apparently con-

## [Traduction]

canadienne des transports en ce qui concerne le nouveau système de services ferroviaires voyageurs. Les témoins ont invités à comparaître devant les membres du Comité pour leur expliquer comment ce système a été mis au point, comment il fonctionne et quels sont les rapports entre les différents organismes concernés.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Nous avons effectivement dit cela. La difficulté découle de ce que nous nous sommes penchés sur cette question au cours de l'étude d'un poste budgétaire qui n'est pas assujetti à une loi ou à un règlement, procédé auquel notre Comité lui-même s'est vivement opposé par le passé.

Dans ces circonstances, monsieur Patenaude, voudriez-vous commencer et indiquer la position de la Commission canadienne des transports sur le sujet?

**Mr. Jean Patenaude (conseiller juridique (chemin de fer) Services juridiques, Commission canadienne des transports):** La position de la Commission canadienne des transports sur le statut de Via Rail Canada est tout à fait claire. Conformément à une loi portant affectation de crédits, il a été décidé que Via Rail était une société de chemins de fer, aux termes de l'article 11 de la Loi sur les chemins de fer. Rien dans la Loi, ou dans les règlements établis en conformité de la loi n'indique que Via Rail ait un statut différent des autres sociétés de chemins de fer, si ce n'est qu'elle offre exclusivement des services voyageurs. Nous avons traité Via Rail Canada comme n'importe quelle autre société de chemins de fer canadienne. La seule différence, c'est que Via Rail Canada Inc. offre exclusivement des services voyageurs, dans l'ensemble du Canada. Nous avons clairement établi notre position par les décisions que nous avons prises jusqu'à présent, et rien n'a changé. Comme je l'ai dit, rien dans la loi ne justifie que l'on considère Via Rail Canada comme autre chose qu'une société de chemins de fer.

**Le coprésident (M. Baldwin):** Souhaitez-vous interroger maintenant M. Patenaude, ou voulez-vous entendre d'abord les autres témoins? Êtes-vous d'accord, monsieur le coprésident? Nous pourrions d'abord entendre les opinions du directeur du programme de développement des services ferroviaires voyageurs du ministère des Transports, avant de passer aux questions.

Auriez-vous des remarques à faire au sujet de ce qu'a dit M. Patenaude?

**Mr. Taborek:** Non. Je n'ai rien de particulier à ajouter. Nous sommes prêts à répondre aux questions des membres du Comité.

Il serait peut-être utile de replacer en quelques mots ces règlements dans le contexte du programme de développement des services ferroviaires voyageurs. En effet, ce programme comporte plusieurs éléments différents qu'il ne faut pas perdre de vue lorsque l'on discute d'un aspect particulier. Le ministre des Transports a annoncé devant la Chambre des communes, en janvier 1976, que le secteur des services ferroviaires était largement déficitaire et que le nombre des usagers diminuait. Il a ajouté que le déficit prévu pour 1980 était de l'ordre de 400 millions de dollars. Le nombre des usagers devait encore diminuer et les éléments d'actif sur lesquels le système a été fondé, se déprécier de plus en plus.

## [Text]

tinued to decline, and the asset base on which the system was founded was basically deteriorating.

In looking at solutions to this particular problem, there were perhaps five major areas that it was felt had to be addressed in order to turn around the situation and improve the rail passenger system. These five areas were, on the one hand, a statement of government policy with respect to the roles for trains and a statement of a willingness to support these trains; a general policy statement on how trains related to other modes of transportation in Canada. The second area was a commitment to provide funding for the services. The third requirement was the need to rationalize, to re-examine all the routes in the country, and to determine what routes should be maintained and what routes should be abandoned. I will just come back to this.

• 2045

Another major element to the program was that any change would inevitably have an impact both on the communities and on the people working in the system, both in management of the railways and in the labour, and that very special attention would have to be given to the impact of the program on these people; and, in addition, there appeared to be a need for improved management in the system.

These were the five broad areas that the program launched into where improvements were necessary if the system was to improve. While the directions were clear, not all of these areas were under the direct control or responsibility of government. There were numerous other parties with real and legitimate concerns and responsibilities in each of these areas.

The program—the Railway Passenger Program, as we called it—was a program that featured extensive consultation with these parties to attempt to determine how they, in exercising their responsibilities, could work towards what we felt would be a common objective.

In these five areas—I have mentioned the need for a statement of government policy; that was the role of the ministry and that was performed in January of 1976 and subsequently, in 1976—there were hearings by the Canadian Transport Commission within a policy framework established by the Minister of Transport and this led to the transcontinental preferred and final plans; the eastern transcontinental plans; and a number of discontinuances—the manner in which the shape of the services was being recast.

The work on labour, the program on labour, as a result of consultation with responsible people in the industry, led to the labour regulations that you have raised a point on today.

The creation of a company led to VIA Rail Canada, and the need to pay for the costs of the passenger services led to the development of a payments system and contracting regulations attempted to design a system that gave an incentive towards an improved performance on the part of all concerned; and the

## [Translation]

Lorsque nous avons cherché à résoudre ce problème, nous avons décidé de prendre des mesures dans cinq secteurs critiques, afin d'améliorer la situation et les services ferroviaires voyageurs. Premièrement, élaborer une politique gouvernementale décrivant le rôle que jouent les trains et indiquant la volonté du gouvernement d'encourager le secteur du transport ferroviaire; cette politique générale devait envisager le transport ferroviaire par rapport aux autres moyens de transport au Canada. Deuxièmement, le ministère s'est engagé à subventionner ces services. Troisièmement, il a fallu rationaliser et examiner tous les itinéraires empruntés par des trains au Canada, afin de déterminer les liaisons à maintenir et celles à supprimer. Je reviendrai là-dessus.

• 2045

Cette modification apportée à ce programme a nécessairement un impact sur les localités desservies, mais aussi sur les employés des chemins de fer, que ce soit au niveau de la direction ou des cheminots eux-mêmes. Nous avons donc particulièrement tenu compte de la portée générale d'un tel programme; en outre, il nous a semblé nécessaire d'améliorer la gestion des chemins de fer.

Ce programme a donc été essentiellement mis en œuvre pour apporter des améliorations à ces cinq grands secteurs. Malgré l'orientation évidente du programme, tous ces secteurs ne relèvent pas directement du contrôle ou de la responsabilité du gouvernement. De nombreux groupes sont également concernés et assument des responsabilités importantes dans chacun de ces domaines.

Le programme de développement des services ferroviaires voyageurs a favorisé une concertation approfondie entre les groupes concernés afin de déterminer un objectif commun que chacun pourrait se fixer, conformément à ses responsabilités.

J'ai également mentionné la nécessité d'élaborer une politique gouvernementale dans ces cinq secteurs; le ministre a donc annoncé cette politique pour la première fois en janvier 1976, et plus tard également, au cours de la même année. Dans le cadre de directives établies par le ministre des Transports, des audiences ont été organisées par la Commission canadienne des transports. Ces audiences ont permis d'élaborer la restructuration des services ferroviaires, certains projets de service de transport trans-continentale et de service de transport dans l'est du Canada. Enfin, il a été décidé que certains seraient supprimés.

En ce qui concerne le programme de la main-d'œuvre, les échanges que nous avons eus avec des représentants compétents du secteur ferroviaire ont permis d'élaborer des règlements sur lesquels vous devez poser des questions aujourd'hui.

Nous avons donc été amenés à créer VIA Rail Canada, et la nécessité d'assurer les coûts de VIA Rail nous a obligés à élaborer un système de paiements et de règlements qui comportent suffisamment d'avantages pour tous les groupes con-

**[Texte]**

contract regulations were developed in an attempt to put this part of the program in place.

When I answer questions, I will make reference to that particular background.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Does that conclude your preliminary statement?

**Mr. Taborek:** Thank you, yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Thank you.

Have members of the Committee any questions to ask of either of the witnesses who have just spoken?

**Mr. Baker:**

**Mr. Baker:** Mr. Chairman, I have no questions, in the sense that I do have an observation to make, if I may say so.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** By all means.

**Mr. Baker:** Then I hasten to point out that I think the witnesses have all indicated that they were doing their function under the existing law but I am absolutely amazed at the position in which we find ourselves when there can be a major reorientation of the rail transport system in Canada under what is a vote that eventually finds its way in as a section or schedule to an Appropriations Act, and a whole host of things that flow out of that.

Now that is not an indictment, I want you to understand, of the witnesses, Mr. Chairman, who are doing the work after that has been done, but in terms of parliamentary scrutiny of the activities of government, it is an indictment of a system that allows this kind of thing to proceed. If anything, it exemplifies the executive orientation in the Canadian parliamentary system, which is an unhealthy turn of events or evolutionary growth, however you want to put it.

This, I gather, is a major matter and the Committee will go on and deal with the comments that appear in our documents, but I just felt that, at the beginning, it is not inappropriate in this Committee to observe that Parliament's review of the activities of government generally is pretty flimsy in terms of the machinery and the equipment. That we could have this kind of thing done by an item in the Estimates, approved at the last minute in an appropriation bill at the last day of a supply period—and I suppose that is what happened in this case in 1977—does not speak well for the system in terms of the ability of the members of Parliament—members of the House of Commons and the Senate—to view appropriations. And if there ever were the necessity of our looking at our procedures, the way in which this was incorporated would be a nice place to start as one of the examples of why there has to be some change in the system.

• 2050

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Thank you, Mr. Baker.

Do any other members wish to make any observations? Mr. Kempling.

**Mr. Kempling:** Mr. Chairman, I ask the witnesses, in this Via Rail Incorporated, are you responsible for the track as

**[Traduction]**

cernés et garantissent ainsi un meilleur rendement; des règlements en matière de contrat ont également été établis.

C'est dans ce contexte que se situeront les réponses que je ferai aux questions posées.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Cela met-il fin à votre déclaration préliminaire?

**Mr. Taborek:** Oui, merci.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Merci.

Les membres du Comité ont-ils des questions à poser à l'un ou l'autre des témoins qui viennent de parler?

Monsieur Baker.

**M. Baker:** Monsieur le président, je n'ai pas de questions à poser, mais j'ai cependant une remarque à faire.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Allez-y.

**M. Baker:** Les témoins ont tous indiqué que leurs fonctions étaient définies aux termes de la présente loi, mais j'avoue que je suis très étonné de nous entendre discuter de la restructuration capitale des transports ferroviaires canadiens dans le cadre de l'étude d'un poste budgétaire qui finira peut-être par faire l'objet d'un article ou d'une annexe d'une loi portant affectation de crédits, avec toutes les conséquences que cette loi peut avoir.

Comprenez bien, monsieur le président, que je n'accuse pas les témoins, qui ne font que leur devoir, mais dans la mesure où les députés sont chargés d'examiner les activités du gouvernement, je crois qu'il faut accuser le système qui permet ce genre de choses. Voilà un exemple de l'orientation dirigiste du système parlementaire canadien, dénouement malheureux ou évolution normale, comme vous voudrez.

Cela me semble grave. Avant que nous ne poursuivions l'étude des documents qui nous ont été soumis, je crois qu'il est tout à fait approprié de souligner, dans ce Comité, que le Parlement n'est pas particulièrement bien équipé pour étudier les activités du gouvernement en général. Que nous puissions approuver la restructuration des transports ferroviaires canadiens au cours de l'étude du budget, approbation de dernière minute qui se fera certainement par le biais d'une loi portant affectation de crédits adoptée au cours du dernier jour de l'étude du budget—comme cela s'est passé, je suppose, en 1977—voilà qui en dit long sur la possibilité qu'ont les membres du Parlement, c'est-à-dire les députés et les sénateurs, d'étudier de façon sérieuse les affectations de crédits. Si nous devions un jour réviser nos procédures, nous aurions là, je crois, comme point de départ, un très bon exemple pour justifier la nécessité de modifier le système actuel.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Merci, monsieur Baker.

Quelqu'un a-t-il autre chose à ajouter? Monsieur Kempling.

**M. Kempling:** Monsieur le président, je voudrais savoir si les témoins, qui représentent Via Rail Inc., sont responsables des

**[Text]**

well as the train, the cars, the engines, the passenger service, and so forth?

**Mr. Taborek:** The approximate division of responsibility is that Via Rail Canada is responsible for the planning of services, the marketing of services, those staff that basically deal with planning marketing and with customers, both at the stations and on the trains. And they own the trains themselves. But the railways are responsible for the provision of track, the maintenance of track, and other facilities.

**Mr. Kempling:** And the maintenance of the train itself.

**Mr. Taborek:** Via contracts with the railways for the maintenance of the train.

**Mr. Kempling:** I see.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Any further questions, Mr. Kempling?

**Mr. Kempling:** Not at the moment, Mr. Chairman.

**Senator Marshall:** I wonder if I could ask a question. What responsibility do you have for what parts of Canada? We are talking about a transcontinental service.

**Mr. Taborek:** This new system will be applied to all those services currently being subsidised by the Canadian Transport Commission being found a public convenience and a necessity by the Commission and subsidised by them.

**Senator Marshall:** In your few comments you referred to your responsibility for a transcontinental system, and I am wondering if in your terms of reference there is any consideration for revitalizing rail service or rail passenger service in other parts of Canada.

**Mr. Taborek:** Oh yes, the services are, quite literally, coast to coast.

**Senator Marshall:** What do you call "coast to coast"?

**Mr. Taborek:** From Halifax to Vancouver, but I suppose it is more than Halifax to Vancouver. There are approximately 50 services: one on Vancouver Island at present, through British Columbia . . .

**Senator Marshall:** You started in Halifax. Why did you start there?

**Mr. Taborek:** Well, okay, going through every province . . .

**Senator Marshall:** Could I put words in your mouth and say St. John's, Newfoundland, to Vancouver?

**Mr. Taborek:** No, there are no subsidized services . . .

**Senator Marshall:** What about bus service?

**Mr. Taborek:** There will be certain bus services . . .

**Senator Marshall:** Your responsibility.

**Mr. Taborek:** . . . that we will be responsible for as well.

**Senator Marshall:** Will that take in the Province of Newfoundland?

**[Translation]**

voies, des trains, des wagons, des locomotives, des services voyageurs, etc.? Êtes-vous également responsables de l'entretien des voies?

**M. Taborek:** Les responsabilités sont à peu près réparties de la façon suivante: Via Rail Canada est responsable de la planification du transport et de la commercialisation des services; les employés de Via Rail s'occupent de la planification, de la commercialisation et des services aux clients, dans les gares comme dans les trains. Via Rail est propriétaire des trains. Mais les sociétés de chemins de fer sont responsables de la fourniture et de l'entretien des voies, et autres installations.

**M. Kempling:** Ainsi que de l'entretien du train lui-même.

**M. Taborek:** Via Rail conclut des contrats d'entretien des trains avec les sociétés de chemins de fer.

**M. Kempling:** Je vois.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Avez-vous d'autres questions, monsieur Kempling?

**M. Kempling:** Pas pour le moment, monsieur le président.

**Le sénateur Marshall:** Je voudrais poser une question. Pourriez-vous nous décrire les responsabilités que vous exercez dans les régions du Canada? Vous parlez d'un service ferroviaire transcontinental.

**M. Taborek:** Ce nouveau système s'appliquera à tous les services actuellement subventionnés par la Commission canadienne des transports. Cette dernière a jugé qu'il s'agissait d'un service nécessaire d'intérêt public, et elle est prête à le subventionner.

**Le sénateur Marshall:** Vous avez dit dans vos remarques que vous étiez responsables d'un système transcontinental. Je voudrais savoir si votre mandat vous autorise à moderniser certains services voyageurs dans d'autres régions du Canada.

**M. Taborek:** Assurément. Ces services seront offerts littéralement d'une côté à l'autre.

**Le sénateur Marshall:** Qu'entendez-vous par là?

**M. Taborek:** De Halifax à Vancouver, et plus encore, je crois. Cela représente environ 50 lignes: il y en a une sur l'île de Vancouver pour le moment, et en Colombie-Britannique . . .

**Le sénateur Marshall:** Vous avez commencé par Halifax. Pourquoi?

**M. Taborek:** Bon. Je vous répondrai province par province.

**Le sénateur Marshall:** Je pourrais peut-être vous faire dire ce que vous n'avez pas dit, c'est-à-dire de Saint-Jean, Terre-Neuve, à Vancouver?

**M. Taborek:** Non, il n'y a pas de services subventionnés . . .

**Le sénateur Marshall:** Pouvez-vous nous parler des services d'autobus?

**M. Taborek:** Nous avons prévu des services d'autobus . . .

**Le sénateur Marshall:** Donc, vous serez responsables.

**M. Taborek:** . . . dont nous serons également responsables.

**Le sénateur Marshall:** Est-ce que vous comptez la province de Terre-Neuve?

## [Texte]

**Mr. Taborek:** At the moment, Via has no plans in Newfoundland. There is a recommendation by the Sullivan Commission that Via take a responsibility there.

**Senator Marshall:** Right.

**Mr. Taborek:** That is the state of it at the moment.

**Senator Marshall:** Thank you.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** This is a point that interests me very much, as it does Senator Marshall, because I happen to be a fifth generation Newfoundlander, living, shall I say, *in partibus infidelium* in central Canada.

**Senator Marshall:** We will call you a citizen of Newfoundland any day.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Kempling, have you another question you want to ask?

**Mr. Kempling:** Could the witness explain perhaps the service in southwestern Ontario, what the plans are through that area for Via Rail? It has been the subject of a good deal of controversy in several reports over the years. In fact, a recommendation by the Transport Committee of the House of Commons to the Minister of Transport, I believe Mr. Marchand at the time, Senator Marchand, that the rail service be reinstated and never was. Can you tell me what the plans are for Western Ontario?

• 2055

**Mr. Taborek:** Basically, for each and every service in the country at the present time there is a process whereby given a general statement of objectives and policies to improve those services that are in existence, VIA develops financial plans and projections for each of these services outlining alternatives and outlining investment requirements, outlining generally those approaches which would lead to reducing the deficits and improving the patronage on the services. With that planning there is a process outlined in the regulations, the contract regulations, whereby VIA and the Department of Transport, the Minister of Transport, will enter into a contract for the provision of services. This approach is using plans on an annual basis and on a five-year basis, continually up-dated. It is a process that I am outlining and this is the way in which the services will be improved. The actual improvements depend on the results of the plans and the analyses of the report.

**Mr. Kempling:** It all sounds very academic. But let me sketch for you very briefly the type of service that has been there. They used to make a train up from Toronto that travelled through Oakville, Burlington, Dundas, Brantford, and wound its way to Woodstock, London and on to Windsor and sometimes up to Sarnia.

Over a period of time, a process, as you describe it, developed. The process went something like this. First we cut off the freight delivery into some of these stations because we rationalized that it is more economic if we centralize our freight out of larger areas and deliver it by truck. Then we cut off the express service, using the same rationalization. And having

## [Traduction]

**M. Taborek:** Pour le moment, Via Rail n'a pas de projet pour Terre-Neuve. La Commission Sullivan recommande, entre autres, que les services de Via Rail soient étendus à Terre-Neuve.

**Le sénateur Marshall:** D'accord.

**M. Taborek:** Voilà où nous en sommes pour le moment.

**Le sénateur Marshall:** Merci.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Tout comme le sénateur Marshall, ce que vous dites m'intéresse beaucoup, car il se trouve que je suis un Terre-Neuvien de la cinquième génération, bien que je sois infidèle et que j'habite dans le centre du Canada.

**Le sénateur Marshall:** Nous vous appellerons bientôt citoyen de Terre-Neuve.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Kempling, avez-vous une autre question à poser?

**M. Kempling:** Le témoin pourrait peut-être nous expliquer comment fonctionnent les services ferroviaires dans le sud-ouest de l'Ontario et quels sont les projets de Via Rail dans cette région. Cette question extrêmement controversée a fait l'objet de plusieurs rapports parus au cours des dernières années. En fait, à l'époque où M. Marchand était ministre, le Comité des transports a recommandé au Parlement le rétablissement du service ferroviaire, ce qui n'a jamais été fait. Pouvez-vous me dire ce qu'on prévoit pour l'ouest de l'Ontario?

**M. Taborek:** Étant donné l'objectif fondamental visant à améliorer les services actuellement offerts, VIA établit des prévisions budgétaires et des projections pour chacun de ses services, elle propose des modifications et décrit les investissements nécessaires. Elle s'intéresse surtout aux solutions qui permettraient de réduire les déficits et d'augmenter le nombre de clients. En même temps, les règlements prévoient que VIA et le ministère des Transports passeront un contrat pour la prestation de services. Dans ce contexte, on se sert de prévisions annuelles et quinquennales continuellement mises à jour. C'est par ce processus que je décris que le service sera amélioré. Les améliorations elles-mêmes dépendent des décisions prises au sujet de la planification et des analyses du rapport.

**M. Kempling:** Tout cela me semble bien abstrait. Je vais vous décrire brièvement le service qui a déjà été offert. On constituait à Toronto un train qui passait par Oakville, Burlington, Dundas, Brantford et continuait à Woodstock, London, et jusqu'à Windsor, parfois Sarnia.

Au cours des années, il s'est développé un processus, comme vous l'appelez. Voici comment cela s'est passé. Tout d'abord, on a supprimé la livraison de marchandises vers certaines de ces gares sous prétexte qu'il était plus rentable de centraliser les opérations dans les gros centres et de faire ensuite la livraison par camions. Après cela, on a décidé de supprimer le

**[Text]**

done that, we removed the agent from the station and all his means of communication, and then we invite people to use the passenger service, telling them that if they want to buy a ticket they can send a letter by mail to the nearest large centre, such as Hamilton if you happen to live in Dundas, which is 5 miles or 10 miles away, and buy your ticket by mail. And that is a hazardous operation at the best. And then the train would be made up, as I say, at Toronto and comes through, and by the time it would arrive at Dundas all the seats would be filled, whereupon they would put in a baggage car bridge chairs, at the same time talking about passenger safety and all this—bridge chairs, folding bridge chairs, and still take the money from the people, mind you, and put them in the bridge chairs and take them on to Brantford or London or wherever they happen to be going. I recall on one occasion people writing me saying that their clothing was dirty from sitting on the floor of the baggage car. One person rejoiced at the fact that when they got to Brantford they put two coffins on the car and they were able to sit on the coffins, which saved the seats of their suits and dresses from the dirt on the floor.

Through this process, you see, they gradually wind the thing down and then the railway applies to the Transport Commission abandon a certain line. I am wondering if the build-up process is going to be as effective as the slow-down process. That is what makes me wonder. I am very suspicious of this sort of platitudes, having seen what has happened and having seen the railways ignore the direction of a committee of the House of Commons, and whether in fact VIA Rail is going to do very much at all. It will be interesting to see.

**Senator Marshall:** Shades of 1969 and the Newfoundland Bullet.

• 2100

**Mr. Taborek:** The problems you have outlined we are quite aware of. There are many other problems like those, sir; in fact it is one of the roots of the desire to change the system. In changing the methods of providing payments, we believe, that is one of the elements I have mentioned, that in providing management dedicated to passenger services, a good many of these problems will be eliminated, hopefully all of them.

I do not think anyone would pretend that this can happen very quickly. It is a very major system with a major investment in it but there are good reasons, I think, to be hopeful. In the one service VIA has been managing the losses have been declining, the patronage has been increasing. They have been having a good many technical problems, that is true. These are things that they are working very hard at rectifying and I would not presume to speak for VIA's management but I do know they are dedicated to the improvement of passenger services and the intent is to seek to improve those services that are operating in the country and to see that they are properly operated.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Béchard, vous avez une question à poser, je crois.

**M. Béchard:** Monsieur le président, j'écoute depuis que je suis arrivé ici ce soir, et je me demande si je suis bien à ce qu'on appelle le Comité mixte permanent des règlements et

**[Translation]**

service de messageries sous le même prétexte. Ayant fait cela, on élimine le chef de gare et tous ses moyens de communications et on invite les voyageurs en envoyant une lettre à la gare la plus proche, qui serait à Hamilton pour les habitants de Dundas, par exemple. Pour dire le mieux, c'est une démarche aléatoire. Comme je l'ai dit, le train était constitué à Toronto et à son arrivée à Dundas, toutes les places étant prises, on installe des chaises pliantes dans le fourgon à bagages et on parle en même temps de la sécurité des passagers. Bien entendu, on n'oublie pas de faire payer le voyage, et les voyageurs continuent jusqu'à Brantford, London ou ailleurs installés sur leurs chaises pliantes. Je me souviens d'une lettre que j'ai reçue où on se plaignait d'avoir sali ses vêtements pour avoir dû s'asseoir sur le plancher du fourgon à bagages. Une personne s'est réjouie quand on a mis deux cercueils dans le fourgon car les voyageurs ont pu avoir des places assises sans salir leurs vêtements.

Tout ce processus crée un déclin dont l'aboutissement est une demande d'abandon de ligne. Je me demande si le processus de consolidation sera aussi efficace que le processus de ralentissement. Je me pose cette question. Ayant vu ce qui s'est produit et le refus des chemins de fer à suivre la recommandation d'un comité parlementaire, je me méfie beaucoup de vos platitudes et je me demande si VIA Rail va accomplir quoi que ce soit. Ce sera intéressant à voir.

**Le sénateur Marshall:** Cela nous rappelle 1969 et le sort réservé au Newfoundland Bullet.

**M. Taborek:** Nous sommes conscients des problèmes que vous décrivez. Il y en a bien d'autres, ce qui explique en partie notre désir de modifier le système. Nous croyons qu'en changeant les modalités des paiements et en mettant en place une administration dévouée à l'amélioration du service pour voyageurs, beaucoup de ces défauts, sinon tous, seront éliminés.

Personne ne prétend que cette transformation sera rapide. Il s'agit d'un travail de longue haleine nécessitant d'importants investissements mais je crois que nous avons des raisons d'être optimistes. Dans le seul service administré par Via, les pertes diminuent et les clients augmentent. Certes, il y a eu de nombreux problèmes techniques. Les responsables travaillent fort pour trouver des solutions; je ne prendrai pas la liberté de parler au nom de l'administration de Via mais je sais qu'elle est dévouée à l'amélioration du service voyageurs et qu'elle veille au fonctionnement efficace de ces services.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Béchard, I believe you have a question to ask.

**M. Béchard:** Mr. Chairman, I have been listening since my arrival this evening and I am wondering whether this is indeed the Joint Committee on Regulations and Other Statutory

## [Texte]

autres textes réglementaires ou si je suis au Comité permanent des transports et des communications, parce que j'ai entendu M. Kempling, M. Marshall... and others discussing about Transport.

Mais on n'est pas au Comité permanent des transports et des communications ici, on est au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires, et on doit discuter pour voir si ces règlements-là sont adoptés légalement. En tout ce qu'on a entendu ce soir, depuis que je suis ici au moins, ce sont des remarques ou des récriminations que j'aurais pu faire moi-même au Comité permanent des transports et des communications et que les gens de Terre-Neuve, tout comme le sénateur Marshall et M. Kempling, ont déjà faites.

En passant, je souhaite la bienvenue à M. Kempling à ce comité. C'est la première fois qu'on le voit au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires.

Mais, comme il semble que nous soyons au Comité permanent des transports et des communications, je voudrais demander au monsieur qui représente Via Rail, et Via Rail, pour moi, c'est français, je voudrais lui demander quelles sont ses intentions, si vous me le permettez monsieur le président, parce que je trouve qu'il n'est pas dans l'ordre que je pose ces questions...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Un instant, monsieur Béchard, afin que le témoin puisse se servir de l'appareil; je crois qu'il ne comprend pas le français. J'avais l'intention de rappeler aux membres exactement les considérations que vous avez placées...

**M. Béchard:** Oui, mais il ne faudrait pas attendre qu'il soit 10 heures avant de nous rappeler à l'ordre, monsieur le président.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Maintenant, continuez.

**M. Béchard:** Alors, je voudrais demander au représentant de Via Rail, ici présent ce soir, ce qu'on a l'intention de décider quant au transport des passagers dans l'Est, et quand je parle de l'Est, cela comprend jusqu'à Saint-Jean, Terre-Neuve, puisqu'on a semblé dire que l'Est comprenait seulement jusqu'à Halifax, et aussi pour ce qui est de Gaspé. Il y a un embranchement, à un moment donné, qui s'en va à Gaspé.

**M. Patenaude:** Si je peux me permettre, le service entre Matapedia et Gaspé n'a pas été inclus dans le plan privilégié pour l'Est du Canada qui est sorti en décembre.

**M. Béchard:** Comme d'habitude.

**M. Patenaude:** La raison pour laquelle il n'a pas été inclus, c'est que le jury qui a siégé sur cette question n'est pas le même que celui qui a siégé sur la question du service pour l'Est en général. Alors, le plan privilégié de l'Est est sorti. On attend les commentaires du public à cet effet, on veut savoir s'il approuve le plan en général, et quand le plan sera terminé, cela deviendra une décision de la Commission canadienne des transports.

Le jury particulier qui a siégé sur la question de la ligne Matapedia-Gaspé sera en mesure de rendre sa décision, et le service sera soit greffé au service transcontinental pour l'Est, soit abandonné, suivant la décision du jury.

## [Traduction]

Instruments or whether it is the Standing Committee on Transport and Communications, considering Mr. Kempling's and Mr. Marshall's remarks... et les autres propos sur les transports.

We must remember that this is not the Standing Committee on Transport and Communications but the Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments, and our concern is to determine whether the regulations are in keeping with the law. Everything that has been said this evening, since my arrival at least, has dealt with recrimination which I could have made myself to the Standing Committee on Transport and Communications and which have been expressed by Senator Marshall from Newfoundland and Mr. Kempling.

By the way, I would like to welcome Mr. Kempling to this Committee. It is his first appearance at a meeting of the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments.

But since it would appear that this Committee is dealing with Transport and Communications, I would like to ask a gentleman representing VIA Rail, what his intentions are, if you will allow me, Mr. Chairman. Personally, I do not think that the subject is in order...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Just a second, Mr. Béchard, so the witness can put on his ear piece; I do not think he understands French. I was intending to remind the members of the Committee of the points you brought up...

**Mr. Béchard:** But you can hardly wait until 10.00 o'clock for calling us to order, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Please continue.

**Mr. Béchard:** I would like to ask the representative of VIA Rail what decision is going to be made about passenger service to the East and when I say the East, I mean as far as St. John's, Newfoundland, since it would appear that the East stops at Halifax, and I also mean the Gaspé Peninsula. After all, there is a branch line that goes to Gaspé.

**M. Patenaude:** If I may, the service between Matapedia and Gaspé was not included in the preferential plan for Eastern Canada which came out in December.

**Mr. Béchard:** As usual.

**M. Patenaude:** The reason for this is that the board which dealt with the matter is not the same as the one which studied service for the East in general. The preferential plan for the East has come out, we are waiting for public reaction to see if the over-all plan is accepted and once it is finalized, it will be a decision of the Canadian Transport Commission.

The particular board dealing with the Matapedia-Gaspé line will be ready to hand down a decision and the service will either be added on the transcontinental eastern service or eliminated, depending on the Board's decision.

[Text]

• 2105

Nous nous attendons à ce que cette décision sorte, d'une façon presque simultanée, avec le plan final pour les provinces Maritimes.

**M. Béchard:** Monsieur Patenaude, vous êtes de Via Rail?

**M. Patenaude:** Non, je suis de la Commission canadienne des transports.

**M. Béchard:** Bien.

Monsieur Patenaude, vous avez compris depuis que vous êtes là, et je ne sais pas si cela fait longtemps, que les Gaspésiens sont des gens patients contrairement aux gens de Terre-Neuve. Ils sont plus patients que les gens de Terre-Neuve—, comme d'ailleurs le président, parce qu'il n'est pas très patient notre président . . .

La question de la liaison Matapédia-Gaspé est peut-être acceptée par plusieurs à contre-cœur parce que nous nous sommes battus, du moins moi depuis que je suis ici, et cela va faire bientôt dix-sept ans, pour avoir un service direct de Montréal à Gaspé afin de ne pas subir ces inconvénients lorsque nous partons de Gaspé ou d'un autre endroit, entre Matapédia et Gaspé. En arrivant à Matapédia, dans le passé il nous fallait nous accroupir dans une espèce de taudis qui appartient au Canadien national pour, dépendant de la saison, deux heures, une heure, vingt-cinq minutes ou trente minutes. Il fallait attendre la correspondance avec Montréal. Nous avons fini par avoir un train direct de Montréal à Gaspé et vice-versa. Et, maintenant, voilà que l'on nous offre un autre «rail liner», comme celui des années cinquante et que nous appelions en Gaspésie, le «spoutnik», parce que cela avait l'air du spoutnik. On nous offre encore cela, maintenant, avec une correspondance à Matapédia. Il nous faudra encore descendre avec les petits, les bagages et attendre à Matapédia dans un taudis, comme je vous l'ai dit, parce que c'est un taudis, ça a été bâti en 1800 ou presque, et on s'est contenté d'y faire quelques améliorations.

Évidemment, les Gaspésiens sont réalistes peut-être plus que les autres Canadiens. Plutôt que de ne rien avoir . . . Depuis que nous avons ce train, malheureusement, il y en a qui ont décidé de prendre leur automobile au lieu de prendre l'autobus et de négliger le train. Sommes-nous assurés d'avoir, même si nous sommes obligés de changer de train en arrivant à Matapédia, un service de «rail liner» amélioré, un petit peu mieux que ce que nous avions avec ce spoutnik des années 58 et 60?

**M. Patenaude:** Si vous me le permettez, monsieur Béchard, vous avez dit: «on nous offre» un service . . .

**M. Béchard:** «On», c'est Via Rail ou la Commission canadienne des transports ou, en tout cas, ceux qui sont chargés d'informer le gouvernement . . .

**M. Patenaude:** Voyez-vous, tout le service entre Matapédia et Gaspé est à l'étude actuellement. Je ne suis pas en mesure de vous donner l'assurance qu'effectivement il y aura un «rail liner». Je ne peux pas vous donner l'assurance qu'effectivement, s'il y en a un il sera d'un confort supérieur à ce qui existe actuellement. C'est le comité des transports par chemin de fer qui, actuellement, est chargé d'étudier la question.

[Translation]

We were expecting this decision to come out almost simultaneously with the final plan for the Maritimes.

**Mr. Béchard:** Mr. Patenaude, you are from VIA Rail?

**Mr. Patenaude:** No, I am with the Canadian Transport Commission.

**Mr. Béchard:** Fine.

Mr. Patenaude, since you have been in this position, and I do not know how long this has been, you have undoubtedly become aware that the people from Gaspé are patient in comparison to the Newfoundlanders. They are more patient than the people in Newfoundland. Like the Chairman, because he is not very patient.

The Matapédia—Gaspé link has been accepted, but reluctantly, since we, or at least I, have been fighting for almost 17 years to get a direct service between Montreal and Gaspé so as not to have to suffer the inconveniences involved in leaving Gaspé or another area between Matapédia and Gaspé. In the past, when we arrived in Matapédia, we were herded into a type of shack which belonged to Canadian National for, depending on the season, one or two hours, or 25 or 30 minutes, to wait for the connection to Montreal. We finally succeeded in getting direct service between Montreal and Gaspé. Now, we are offered another rail liner like the one in the nineteen fifties which in Gaspé is known as the Sputnik because it looks like one. They give us this again, but with a connection to Matapédia. Once again, we have to unload the children and the baggage and wait in Matapédia in a shack, which is an accurate description since it is a building which dates back to around 1800 and which has undergone only minor improvements since then.

Obviously, the people in Gaspé are realistic, and perhaps more so than other Canadians. Instead of getting nothing at all . . . unfortunately, since this train has been in service, some have decided to use their cars or the bus and have ignored the train. Can we be assured that, even if we have to change trains in Matapédia, we will receive an improved rail liner service, one that is a little better than the Sputnik of 1958 and 1960?

**Mr. Patenaude:** If I may, Mr. Béchard, you said: "they give us" a service . . .

**Mr. Béchard:** "they" is VIA Rail or the Canadian Transport Commission, or whoever it is who is responsible for informing the government . . .

**Mr. Patenaude:** You see, the Matapédia-Gaspé service is under consideration at the present time. I cannot assure you that there will in fact be a rail liner. I cannot guarantee that there will be a more comfortable service offered. It is the rail transport committee who is now considering that issue.

## [Texte]

Vous vous rappelez aux audiences qui ont eu lieu, il y a à peu près un an, si je ne m'abuse, il a été effectivement suggéré qu'il y ait un service direct entre Gaspé et Montréal.

**M. Béchard:** Vous étiez là, monsieur Patenaude?

**M. Patenaude:** Oui, j'étais là.

**M. Béchard:** A New Carlisle et à Matapedia, je crois?

**M. Patenaude:** C'est cela, effectivement.

Il a été suggéré au comité qu'il y ait ce service direct. Le comité a pris cela en note; et il étudie ce projet. Évidemment, il y a des études de rentabilité qui doivent être faites. Il faut savoir, si, effectivement, il serait pratique d'avoir, un service direct. Y aura-t-il suffisamment de passagers pour que ce service puisse exister? Ou alors, il y aurait une alternative: est-ce que ce service pourrait être rattaché au service transcontinental vers l'Est? Enfin, il y a aussi la requête du Canadien National qui visait à abandonner le service totalement.

• 2110

Alors, il existe un éventail de possibilités et d'alternatives et le comité étudie actuellement ces possibilités. Maintenant, je ne peux absolument pas vous donner l'assurance que ce service existera.

Les autorités de Via Rail nous assurent qu'à partir de 1980, ils ont l'intention d'acheter les nouveaux trains LRC, et que ces trains-là seront mis en service. Apparemment, ils sont d'un confort fort supérieur à ce qui existe actuellement. Mais il s'agit du futur.

**M. Béchard:** Monsieur le président, M. Patenaude nous a dit tantôt que Via Rail nous assure qu'ils auront les LRC. Pourtant, le contrat est donné. C'est la société Bombardier qui a le contrat pour construire. Mais est-ce que ces trains-là vont d'abord venir dans notre coin ou iront entre Québec et Windsor? Ça c'est une autre question. Il faut aussi se demander s'il y a suffisamment de clientèle. Je dois vous dire que je suis le député du comté de Bonaventure et des Îles-de-la-Madeleine et, à toutes les semaines ou toutes les deux semaines, je dois aller dans mon comté. Quand on demeure à 600 ou 700 milles de son comté, on aime bien dormir parce qu'on fait le trajet durant la nuit.

Hier, j'ai fait une demande de réservation pour m'en aller chez moi vendredi soir. Depuis un mois ou deux, tout est pris. Impossible de faire une réservation, ni pour m'en aller, ni pour revenir.

Alors je suis obligé de m'en aller debout dans le comté de Bonaventure en fin de semaine et de revenir debout. Cela fait 36 heures de voyage entre Ottawa et mon comté durant la fin de semaine, et je dois faire cela debout, parce qu'il n'y a rien sur le train qui vous conduit à Carleton, dans le comté de Bonaventure, en fin de semaine.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, I am afraid—I do not wish to limit induly the members of the Committee, but I am really afraid that we must try to get around to what is our proper concern here tonight. All this is intensely interesting, but as Mr. Béchard has pointed out, a great deal of it is

## [Traduction]

You will remember that at the hearings which took place approximately one year ago, if I am not mistaken, a direct service between Gaspé and Montréal was proposed.

**Mr. Béchard:** Were you there, Mr. Patenaude?

**Mr. Patenaude:** Yes.

**Mr. Béchard:** At New Carlisle and Matapedia, I think?

**Mr. Patenaude:** That is right.

A direct service was proposed to the committee. The committee took this under notice and is considering the project. Obviously, feasibility studies must be carried out. It must be determined whether, in fact, this direct service would be practical. Would there be enough passengers using the service? Or, there is another alternative: that of linking up the service with the Eastern Transcontinental service. Finally, there is also the request from the CN who wish to totally abolish this service.

This is quite a variety of possibilities and alternatives and the Committee is now examining those possibilities. I cannot give you absolute assurance that this service will keep on existing.

VIA rail authorities assure us that as of 1980 they intend buying the new LRC trains which will then be put into service. Apparently, they are far more comfortable than anything that exists presently. However, that is for the future.

**Mr. Béchard:** Mr. Chairman, Mr. Patenaude told us before that VIA Rail is quite sure they will have the LRC. However, the contract has been given out. The Bombardier has the contract to build them. But will those trains come into our region first or will they be first used between Quebec and Windsor? That is something else again. We must also ask ourselves if there are enough passengers. I must say that I am the member of Parliament for Bonaventure and the Magdalen Islands and that every week or every two weeks or so I have to go back to my riding. When you have to travel 600 or 700 miles to get to your riding, it is nice to be able to sleep because the journey is usually made at night.

Yesterday, I tried to get a reservation to go home Friday night. Everything has been booked solid for a month or two. It is impossible to get a reservation, either one way or return.

So I am going to have to stay awake all the way to my riding in Bonaventure County on the weekend and I am going to have to come back the same way. That is 36 hours of travelling between Ottawa and my riding during the weekend and I have to do that awake because there is nothing left on the train that goes to Carleton, Bonaventure County, during the weekend.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je suis désolé, je ne veux pas faire la loi auprès des membres du comité, mais je crois que nous devrions tout de même nous en tenir à l'objet de la réunion de ce soir. Tout cela est très intéressant, mais comme l'a dit M. Béchard lui-même, nous devrions essayer de nous

## [Text]

really not our pigeon. And I must ask, really, if members have any more remarks to make of this sort, or questions to ask, they should make them extremely brief, because in fact we are not here to discuss the future plans of VIA Rail or to discuss the inadequacies of the existing service or anything of the sort. We are here to discuss certain specific matters which we have before us in the form of certain regulations and statutory instruments. With great respect to members of the Committee, I am afraid I must ask that this part of the proceedings should come to a close just as soon as possible. Again, I do not want to limit members or to be arbitrary. But really, we are getting on, you know. It is quarter past nine now and we have not yet got at the thing that is, in fact, before us.

**Mr. Béchard:** Well, that is what I was . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I know and I appreciate it and thank you for it, Mr. Béchard.

And I am sorry that I feel I have to make these remarks, but I really am afraid that we are getting to the point where we must deal with these witnesses and get their views on the matter which is strictly before us, the statutory instrument SOR/77-869—that is, a regulation. And then there are—I think there is a statutory instrument as well here, is there not? I have forgotten the exact number; SI/78-17. And then I think there is also—is that all? No, there is one also about . . .

**Mr. Eglington:** Three. They have . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Three. Yes, I think we have got the whole lot here.

So if anybody has something he really must say on this other matter and can say it in about ten words, fine. But otherwise, let us get on to our pigeons or our sheep or *nos pigeons ou nos moutons*, *what phrase you please*.

**Senator Riley:** Mr. Chairman, will we have another opportunity to question these witnesses after tonight?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I have not the faintest idea. That will be for the Committee to decide, actually.

**Senator Riley:** That is right. But would the be willing to come back?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I do not know.

**Mr. Taborek:** At your convenience, sir.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Apparently they are willing to come back, yes Senator Riley.

**Senator Riley:** I have to go back to the House, so I . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes.

**Senator Riley:** But I just wanted to ask one question.

**Senator Marshall:** Ten words.

**Senator Riley:** Ten words; it is a very simple one.

Is there an application presently before the Canadian Transport Commission in respect to the curtailment or enlargement of services between Montreal and Saint John, New Brunswick—for passenger rail service?

## [Translation]

occuper de nos pigeons. Si les membres ont d'autres observations du genre à faire ou des questions à poser, les interventions devraient être extrêmement brèves car nous ne sommes pas ici pour discuter de l'avenir de Via Rail, des défauts du service actuel ou d'autre chose du genre. Nous sommes ici pour discuter de certaines questions très précises, c'est-à-dire de certains règlements et textes réglementaires dont on nous a saisis. Je demande donc le plus respectueusement possible aux membres du comité de mettre fin à ce genre d'interventions dès que possible. Encore une fois, je ne veux ni faire la loi ni me conduire de façon arbitraire. Cependant, nous devons quand même faire des progrès. Il est déjà 21 h 15 et nous n'en sommes pas encore venus à l'essentiel, c'est-à-dire ce dont nous avons été saisis.

**M. Béchard:** C'est justement ce que j'allais . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je le sais et je vous en remercie, monsieur Béchard.

Je suis désolé d'avoir eu à faire ce genre d'observation, mais je crois qu'il serait tout de même temps que nous interrogeons nos témoins pour savoir ce qu'ils pensent du sujet dont nous avons été saisis, c'est-à-dire le texte réglementaire DORS/77-869 enfin, le règlement. Je crois qu'il y a aussi certains textes réglementaires, n'est-ce pas? Je ne me souviens pas du numéro exact: TR/78-17. Je crois qu'il y a ensuite . . . est-ce tout? Non, il y en a aussi un autre . . .

**Mr. Eglington:** Trois. Il y en a . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Trois. Oui, je crois que tout y est.

Donc, si quelqu'un d'autre veut intervenir à ce propos, faites-le en dix mots ou moins, s'il vous plaît. Sinon, revenons à nos pigeons ou à nos moutons, c'est selon . . .

**Le sénateur Riley:** Monsieur le président, aurons-nous l'occasion d'interroger à nouveau les témoins après la séance de ce soir?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je n'en ai pas la moindre idée. A vrai dire, c'est au comité d'en décider.

**Le sénateur Riley:** C'est exact. Mais seraient-ils prêts à revenir?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je ne le sais pas.

**M. Taborek:** Nous sommes à votre disposition, monsieur.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ils semblent nous dire qu'ils sont prêts à revenir, sénateur Riley.

**Le sénateur Riley:** Je dois retourner à la Chambre, alors . . .

**Le coprésident (le sénateur Forsey):** Oui.

**Le sénateur Riley:** Enfin, j'avais une question à poser.

**Le sénateur Marshall:** Dix mots.

**Le sénateur Riley:** Dix mots; la question est très simple.

En ce qui concerne le service passager, la Commission canadienne des transports étudie-t-elle à l'heure actuelle la possibilité d'augmenter ou de diminuer ses services entre Montréal et Saint-Jean, Nouveau-Brunswick?

**[Texte]**

**Mr. Patenaude:** This has been the subject of hearings that were held with the eastern trans-continental service pursuant to the Minister's directive. The Committee has issued its preferred plan last December and we are now having the feedback of this preferred plan before it becomes finalized.

• 2115

We have had certain requests, for example, that there be more service through the north of Quebec, others complaining that service is going through Maine and not serving an all-Canadian route. Others would like services through Fredericton. But as to additional services as such, I am not aware that there is.

**Senator Riley:** What about changes in schedules?

**Mr. Patenaude:** Changes in schedules have been brought up during the hearings that were held. Some complained that trains going through in the middle of the night was not convenient for them. Of course, one must bear in mind that the service is essentially provided between central Canada, be it Montreal or Quebec, to Halifax and we are trying to accommodate principally those people leaving Montreal and wanting to arrive in Halifax or Truro at a more or less convenient time. Unfortunately, the train will have to go through some towns or cities in the middle of the night, but we have had complaints.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I am afraid that must be the end.

**Senator Riley:** Fine. I have to go back anyway.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** We must get down to our proper business. Have members any questions to ask on these specific instruments which are before us? Mr. Baker.

**Senator Riley:** Thank you very much, Mr. Chairman.

**Mr. Baker:** Mr. Chairman, you will observe that my preliminary remarks were not with respect to scheduling of railroads or whether trains go through night and day but . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think you were perfectly in order, Mr. Baker.

**Mr. Baker:** . . . with respect to the appropriate item, and I did not carry it any further. I just do not want to worry you. When I see you upset like this, I worry. In any event, can I direct a question to the witness, through you, sir, with respect to the provisions of SOR/77-869? The witnesses have that there.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** You have our counsel's comment on this, have you not, before you?

**Mr. Taborek:** Yes, we do.

**Mr. Baker:** Yes, that is good because that will save me. With respect to comment No. 1, do you have any submissions to make to the Committee with respect to comment No. 1? I presume those comments will be put on the record, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think they have been already.

**[Traduction]**

**M. Patenaude:** Cette question a fait l'objet de discussions avec le service transcontinental de l'est conformément à la directive du ministre. Le comité a fait connaître le plan qu'il préférait au mois de décembre dernier et nous attendons d'avoir entendu tous nos critiques avant de finaliser le plan.

On nous a demandé, par exemple, d'augmenter certains services dans le nord du Québec, d'autres se plaignent de ce que l'on passe par l'État du Maine, ce qui signifie que le trajet ne se fait pas seulement en territoire canadien. D'autres voudraient qu'on passe par Fredericton. Enfin, en ce qui concerne les services additionnels, je ne suis au courant de rien.

**Le sénateur Riley:** Et les changements d'horaires?

**M. Patenaude:** La question des changements d'horaires a été soulevée pendant ces séances. Certains ont dit que ce n'est pas tellement drôle d'avoir à prendre un train en plein milieu de la nuit. Évidemment, il ne faut pas oublier que le service se fait essentiellement entre Montréal ou Québec, et Halifax, et nous essayons surtout d'offrir un service aux gens qui partent de Montréal et qui veulent arriver à Halifax ou à Truro à une heure plus ou moins convenable. Malheureusement, pour ce faire, le train devra traverser certaines villes ou certains villages en plein milieu de la nuit et il y a eu des plaintes à ce sujet.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Malheureusement, je crois que je dois vous couper la parole.

**Le sénateur Riley:** Parfait. Je devais partir, de toute façon.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Bon, revenons en à nos moutons. Les membres ont-ils des questions à poser concernant les règlements précis dont nous avons été saisis? Monsieur Baker.

**Le sénateur Riley:** Merci beaucoup, monsieur le président.

**M. Baker:** Monsieur le président, vous vous souviendrez que mes remarques liminaires ne concernaient ni les horaires ni la circulation de jour ou de nuit, mais . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je crois que votre intervention était tout à fait recevable, monsieur Baker.

**M. Baker:** . . . elles portaient bien sur le sujet de nos débats, et je ne suis pas allé plus loin. Je ne veux tout simplement pas vous créer des ennuis. Quand je vous vois ému à ce point, cela me bouleverse. De toute façon, avec votre permission, monsieur, puis-je poser une question au témoin concernant les dispositions du DORS/77-869? Les témoins ont cela devant eux.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Vous avez les remarques de notre conseiller juridique à ce propos devant vous, n'est-ce pas?

**M. Taborek:** Oui.

**M. Baker:** Oui, très bien, car c'est ce qui va me sauver. Avez-vous quelque chose à dire au comité concernant la remarque no 1? J'ose croire que ces remarques seront consignées au compte rendu, monsieur le président.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je crois que c'est déjà fait.

## [Text]

**Mr. Baker:** Fine. Have you any comments with respect to no. 1?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** More particularly, if I might intervene at this point, with respect to the sentence which reads:

However, no portion of cost is prescribed in these Regulations.

**Mr. Baker:** Right.

**Mr. Taborek:** The reason for this process . . . Putting in a bit of background to put it in perspective, because the answer, I think, would make better sense in that respect. Given a requirement to consider the impact on labour and other people affected by this program, we entered into consultation with the labour unions and with railway management, and gave some thought ourselves as to various alternatives that we might employ to assist in providing support to people affected by these service changes. The prime mechanism for the resolution of problems with labour and the effect on the job is that it is resolved in negotiations between the management and the union. Acting on their advice and our own, mainly on the basis of our own investigation, we put forward a framework of some guidelines under which the government would be prepared to support an agreement when it is arrived at by these parties. These you will find in the guidelines in the regulations.

The intent was that the parties would then negotiate to an agreement, and on the basis of that agreement the government would enter and pay the prescribed portion. The request was that the regulations be provided in advance because that would greatly facilitate the process of negotiation, and it would provide for arbitration in the event of a problem in the negotiations. But the prescribed portion was not mentioned in advance and the outcome of negotiation was not certain, and a judgment would have to be made afterwards on the basis of the actual agreement as to what a fair proportion should be prescribed. Now, since that time agreements have been arrived at and a decision has been arrived at as to what a prescribed portion should be.

• 2120

**Mr. Baker:** Is it fair then to say to you that, this state of affairs having advanced on the point that you have just described in the last words of your submission to us just a second ago, you would be now in a position to place in regulation that which was not in regulation before with respect to the prescribed portion? Have you arrived at that state of affairs?

**Mr. Taborek:** Yes, there is an order in council that has been issued as to what the prescribed portion would be.

**Mr. Baker:** I see.

**Mr. Eglington:** But that order in council is not a regulation.

**Mr. Taborek:** No, it is not. I think I would have to defer to legal opinion on this. I am not a legal . . .

**The Joint-Chairman (Senator Forsey):** Did you have some other questions, Mr. Eglington, to raise on the point that Mr. Baker was making?

## [Translation]

**M. Baker:** Parfait. Avez-vous quelque chose à nous dire en ce qui concerne le no 1?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Plus précisément, si vous me permettez d'intervenir, en ce qui concerne la phrase qui se lit:

Cependant aucune proportion des coûts n'est prescrite dans le règlement.

**M. Baker:** Exactement.

**M. Taborek:** La raison pour cela . . . si je rappelais un peu le contexte, peut-être serait-il plus facile de comprendre la réponse. Puisqu'il fallait étudier l'effet qu'aurait ce programme sur les travailleurs et les autres, nous avons consulté les syndicats et l'administration des chemins de fer, et nous avons proposé nous-mêmes différentes solutions que l'on pourrait employer pour essayer d'aider les gens touchés par les changements apportés aux services. Le premier mécanisme destiné à résoudre les problèmes de main-d'œuvre et de travail, c'est la négociation entre l'administration et le syndicat. Agissant de concert avec ces deux parties et nous fondant surtout sur les résultats de notre propre enquête, nous avons proposé quelques directives-cadres quelques conditions auxquelles le gouvernement serait prêt à accepter un accord éventuel entre les parties. Vous trouverez ces directives dans les règlements.

L'intention, donc, était que les parties négocient un accord et que le gouvernement, à partir de cet accord, intervienne et verse la proportion prescrite. On a demandé que les règlements soient fournis à l'avance, parce que cela rendrait les négociations beaucoup plus faciles et qu'on pourrait même prévoir l'arbitrage en cas de problèmes pendant les négociations. Cependant, la proportion prescrite n'a pas été fixée à l'avance, le résultat des négociations était incertain, et il fallait juger, par la suite, quelle était la juste proportion à prescrire en se fondant sur l'accord final. On a depuis lors conclu certaines ententes, et une décision a été prise sur ce que devrait être une proportion prescrite.

**M. Baker:** On peut donc vous dire qu'étant donné l'évolution que vous venez de décrire, vous devriez pouvoir émettre un règlement nouveau sur la proportion prescrite? En êtes-vous arrivé là?

**M. Taborek:** Oui, un décret du conseil établit ce que doit être la proportion prescrite.

**M. Baker:** Je vois.

**M. Eglington:** Mais ce décret du conseil n'est pas un règlement.

**M. Taborek:** Non. Je pense qu'il faudrait que je demande à ce sujet un avis juridique. Je ne suis pas . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Voulez-vous poser d'autres questions sur ce problème soulevé par M. Baker?

**[Texte]**

**Mr. Eglington:** No, no, none. Not on that point, sir.

**Mr. Baker:** All right. The second matter or point that I would like to go to, and there may be others . . . As I leave point one, someone else may have some questions.

With respect to point number two in the comments on SOR/77-869, can you tell the Committee what is meant by the "minimizing seniority obstacles"?

**Mr. Taborek:** Perhaps Mr. McNamara could . . .

**Mr. O. W. McNamara (Legal Counsel, Labour Relations Advisor, Ministry of Transport):** Very briefly, it means that seniority obstacles between groups, arrangements could be made to have them crossed under certain conditions, and this has been done. For example, it is possible now for certain employees adversely affected by changes in passenger service on CN to transfer to CP and vice versa, and also in other areas as well. And incidentally, these seniority obstacles are set out in the special agreements that were negotiated by the railways and the unions, subject to the regulations.

**Mr. Baker:** With respect to those two items that we have discussed, I wonder if I could ask the witness an operational question? Tell me, how has it worked out, with respect to the employees in . . . Aside from the traumatic way for a parliamentarian, that is the way this was set up, although we all had some part in it, we passed the Appropriations Bill, but aside from that, how does it work in practice?

**Mr. McNamara:** Well, so far it is working well but, however, I must admit that it is more or less in its infancy. There have been only two major changes and that was the transfer of employees from CN and CP to VIA in station and on-board services and that has gone extremely well. In so far as transfer of employees from CN to CP and vice versa, I do not know of anything that has happened yet.

**Mr. Baker:** Is there any thought that, with respect to the special agreements in which this matter is . . . that is the special agreements that they would . . . is there any thought in terms of the organization, the corporation, that they would eventually find themselves into regulations that would not be dealing with what are terms of art for professionals in the field, that they . . .

**Mr. McNamara:** I am sorry, I cannot comment on that because I . . .

**Mr. Taborek:** I think I might. These are the job security agreements that are negotiated every few years between the railways and the unions, and they certainly would not find their way into regulation.

**Mr. Baker:** Ah. Okay. So what we are talking about here is something like . . .

**Mr. Taborek:** These are contracts.

**Mr. Baker:** . . . company contracts which change with each collective bargaining period as you go into collective . . . I see, I get you. Fine, thank you.

Perhaps I will pass and maybe some other may want to deal with the other comments raised in the matter.

**[Traduction]**

**Mr. Eglington:** Non. Merci. Pas là-dessus.

**Mr. Baker:** Bien. L'autre chose sur laquelle j'aimerais m'arrêter et sur laquelle d'autres vont peut-être également vous interroger, est la suivante:

Au numéro 2 des observations sur DORS/77-869, que signifie «réduire les obstacles d'ancienneté»?

**Mr. Taborek:** M. McNamara voudra peut-être . . .

**M. O. W. McNamara (Conseil juridique, conseiller en relation de travail, ministère des Transports):** En quelques mots, cela signifie que certaines dispositions pourraient être prises pour contourner dans certains cas les obstacles d'ancienneté entre groupes. Par exemple, il est maintenant possible que certains employés ayant souffert des transformations apportées au service des passagers du CN passent au CP et vice-versa, et cela peut se faire aussi dans d'autres secteurs. D'ailleurs, ces obstacles d'ancienneté sont énumérés dans les ententes spéciales négociées par les chemins de fer et les syndicats conformément aux règlements.

**Mr. Baker:** Pour les deux points dont nous avons discuté, pourrais-je poser au témoin une question technique? Comment cela a-t-il marché pour les employés . . . outre le traumatisme ressenti par les parlementaires devant la façon dont tout cela s'est fait, même si nous avons tous adopté la Loi des subsides? Comment cela s'est-il véritablement passé?

**M. McNamara:** Jusqu'ici cela va bien, mais je dois reconnaître que l'on en est encore au début. Seules deux grosses modifications ont été apportées, à savoir le transfert des employés du CN et du CP à VIA dans les gares et les services à bord. Cela s'est extrêmement bien passé. Pour ce qui est du transfert des employés du CN au CP et vice-versa, je ne sais pas encore comment cela s'est passé.

**Mr. Baker:** A-t-on jamais pensé que, pour ce qui est de ces ententes spéciales et de l'organisation de tout cela, la société se retrouverait avec des règlements qui finalement ne traitent pas des règles de l'art dans ce secteur?

**M. McNamara:** Je suis désolé de ne pouvoir répondre à cela, car . . .

**Mr. Taborek:** Je crois pouvoir le faire. Il s'agit d'ententes sur la sécurité au travail négociées périodiquement entre les chemins de fer et les syndicats, qui ne pourront certainement pas se retrouver sous forme de règlements.

**Mr. Baker:** Ah, bon! Donc nous parlons là de quelque chose comme . . .

**Mr. Taborek:** Il s'agit de contrats.

**Mr. Baker:** . . . de contrats de sociétés qui changent à l'expiration des conventions collectives lorsque l'on entreprend les négociations, je vois, je comprends. Très bien, merci.

Je pense pouvoir maintenant laisser la parole à un autre député qui aura peut-être quelque chose à ajouter.

[Text]

**The Joint-Chairman (Senator Forsey):** Mr. Eglington, was there some particular point you wished to raise?

**Mr. Eglington:** Well, I had some questions, Mr. Chairman, first of all to Mr. Taborek, if he could tell the Committee why VIA Rail was set up under Vote 52(d) and not by an act of Parliament, and whether there is any intention, now that VIA Rail is established to some degree, of finally legitimizing its status by bringing in an act?

• 2125

**Mr. Taborek:** On why it was done, we took the advice of our legal officers who consulted with other legal officers in the government as to various approaches that were open to them and I guess I could only answer that we acted on their advice as to appropriate mechanisms.

As to your second question, the Minister has, indeed, asked us to develop proposals for a VIA Rail Canada Act and we are engaged on that at the present time.

**Mr. Baker:** Pardon me, did the witness say VIA Rail Canada Act?

**Mr. Taborek:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I do not think that microphone is quite as close sometimes as it might be. I have difficulty catching things. Of course, I am partially deaf, so I am not a good subject, but I gather Mr. Baker also had a little difficulty there.

**Mr. Baker:** I am partially deaf in this ear, too.

**Mr. Eglington:** Now, if I could ask Mr. Patenaude a question on paragraph (b) of Vote 52(b), Vote 52b authorizes subject to the approval of the Minister, VIA Rail and any railway company to enter into contracts for the purpose of providing a unified management control of rail passenger service in Canada.

Any agreement that is entered into with the approval of the Minister, is any agreement still liable to the approval of the Transport Commission where the Transport Commission would otherwise be required under Section 91 of the Railway Act?

**Mr. Patenaude:** On section?

**Mr. Eglington:** Section 91 of the Railway Act. Does paragraph (b) of that vote give any greater effect to those agreements than an agreement that normally has to be approved under Section 91?

**Mr. Patenaude:** I do not think there is a Section 91 of the Railway Act that specifically covers the agreements that are purported to be made under paragraph (b) of Vote 52d. Section 91 is more or less concerned with the transfer of rolling stock. Section 91 you referred to is generally for the sale, lease and amalgamation of a corporation. The agreement that is purported to be made under (b) will not cover sale, lease or amalgamation before the contract of services.

**Mr. Eglington:** So what it covers then would not require the approval of the Transport Commission?

[Translation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Eglington, souhaitiez-vous soulever quelques points?

**M. Eglington:** Monsieur le président, j'aurais en effet voulu poser certaines questions tout d'abord à M. Taborek. Pourrait-il dire au comité pourquoi VIA Rail a été créé dans le cadre du crédit 52(d) et non pas par une loi? D'autre part a-t-on l'intention, maintenant que VIA rail existe dans une certaine mesure, de lui donner finalement un statut légitime en déposant un projet de loi?

**M. Taborek:** Si nous avons agi ainsi, c'est sur l'avis de nos conseillers juridiques qui ont consulté leurs pairs au sein du gouvernement sur les diverses voies possibles. Bref, c'est ce qui lieu a semblé le moyen approprié.

Quant à votre deuxième question, le ministre nous a en effet demandé d'élaborer des projets d'une loi de VIA Rail Canada, et nous nous sommes mis à la tache.

**M. Baker:** Excusez-moi, le témoin a-t-il parlé d'une loi VIA Rail Canada?

**M. Taborek:** Oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je ne pense pas que ce micro soit toujours assez proche. J'ai quelquefois du mal à entendre. Évidemment je suis partiellement sourd, si bien que je ne puis véritablement servir de référence, mais je crois que M. Baker a également du mal à vous entendre.

**M. Baker:** Je suis également partiellement sourd de cette oreille.

**M. Eglington:** Puis-je maintenant interroger M. Patenaude sur le paragraphe (b) du crédit 52b qui avec l'approbation du ministre, autorise VIA Rail et toute autre compagnie de chemins de fer à négocier des contrats en vue d'offrir un contrôle de gestion unique des services de voyageurs dans les chemins de fer du Canada.

Toute entente conclue avec l'approbation du ministre doit-elle encore être approuvée par la Commission des transports en vertu de l'article 91 de la Loi sur les chemins de fer?

**M. Patenaude:** Quel article?

**M. Eglington:** L'article 91 de la Loi sur les chemins de fer. L'alinéa b) de ce crédit donne-t-il à ces ententes plus de portée qu'une entente normalement approuvée aux termes de l'article 91?

**M. Patenaude:** Je ne pense pas qu'il y ait dans la Loi sur les chemins de fer un article 91 qui couvre précisément les ententes conclues aux termes de l'alinéa b) du crédit 52d. L'article 91 touche plus ou moins le transfert du matériel roulant. L'article 91 dont vous parlez couvre en général la vente, les baux et la fusion de sociétés. L'entente conclue en vertu de l'alinéa b) ne couvrira pas la vente, les baux ou fusions avant le contrat de services.

**M. Eglington:** Cela n'exigerait donc pas l'approbation de la Commission des transports?

## [Texte]

**Mr. Patenaude:** No.

**Mr. Eglington:** Now if I could ask a question then of the gentleman from Transport, what precise contracts have been entered into under paragraph (b) or what types of contracts have been entered into under paragraph (b) of Vote 52d?

**Mr. Taborek:** Basically if you go from here to the railway passenger services contract you will see a reference to . . .

**Mr. L Burke (Chief, Program Implementation):** Pursuant to that particular section, Vote 52d, paragraph (b), we have negotiated a contract with VIA Rail called the railway passenger services contract, a copy of which Mr. Patenaude has here in his hand. That is basically an umbrella agreement to cover a five-year term and which will have appended to it some specific subsidiary contracts for service on particular routes. It is going to be the feature contract in our relationship with VIA Rail.

**Mr. Eglington:** I am not sure that I have made myself clear. Paragraph (b) authorizes VIA Rail to enter into agreements with other railway companies and I want to know what types of contracts have been entered into with the CNR or the CPR or whatever.

**Mr. Burke:** VIA has, in turn, entered into agreements with CN and CP for the provision of specific services which will allow them to operate trains over CN and CP lines and there are now agreements in existence between CN and VIA and CP and VIA, (inaudible) have that happen.

**Mr. Patenaude:** I must, perhaps, correct myself in what I previously said. I thought you were referring to agreement between the Minister and VIA. As for VIA and CNCP, with CP we do have to recommend to the Governor in Council the approval of the agreement. With CN, under their special act, they do not come through us but directly to . . .

• 2130

**Mr. Eglington:** Now, if I could turn to the definition section in the two instruments, SOR/78-286 which relates to the contract between the Minister and VIA. Railway passenger service is defined as meaning other passenger services in substitution for or ancillary to passenger services operated over railway lines.

My question is, does Via have the authority without going to the Transport Commission to take a train service off and replace it with a bus service or some other service and, if it does have that authority, have any moves in that direction been made?

**Mr. Taborek:** No, it does not.

**Mr. Patenaude:** It cannot, without the approval of the CTC, withdraw a passenger train service.

**Mr. Eglington:** Well, if it does withdraw a passenger train service with approval and replaces it with a bus service, will that bus service then be under the jurisdiction of the Transport Commission?

## [Traduction]

**M. Patenaude:** Non.

**M. Eglington:** Puis-je alors poser une question au représentant du ministère des Transports? Quels contrats ont été conclus en vertu de l'alinéa b) ou quel type de contrats ont été arrêtés en vertu de cet alinéa b) du crédit 52d?

**M. Taborek:** En fait si vous passez d'ici au contrat des services de voyageurs dans les chemins de fer, vous verrez que l'on se réfère à . . .

**M. L. Burke (chef, mise en vigueur des programmes):** Conformément à cet article particulier, au crédit 52d, alinéa b), nous avons négocié un contrat avec VIA Rail, le contrat des services de voyageurs dans les chemins de fer, dont un exemplaire est entre les mains de M. Patenaude. Il s'agit essentiellement d'une entente globale qui doit couvrir cinq ans et à laquelle on annexera certains contrats plus précis pour le service sur certains itinéraires particuliers. Ce sera le contrat principal dans nos relations avec VIA Rail.

**M. Eglington:** Je ne suis pas sûr de m'être bien exprimé. L'alinéa b) autorise VIA Rail à conclure des ententes avec d'autres sociétés de chemins de fer, et je voudrais savoir quel type de contrats ont été conclus avec le CN, le CP ou d'autres.

**M. Burke:** VIA a, à son tour, conclu des ententes avec le CN et le CP pour certains services afin de pouvoir faire circuler des trains sur les voies CN et CP. Il existe également maintenant des ententes entre le CN et VIA, et entre CP et VIA.

**M. Patenaude:** Peut-être m'autoriserez-vous à corriger ce que je disais tout à l'heure? J'ai pensé que vous vous rapportiez à un accord entre le ministre et VIA Rail. Comme dans le cas de VIA Rail et de CNCP, nous devons, dans le cas de CP, envoyer l'approbation de l'accord au gouverneur en conseil. En vertu de la Loi spéciale qui s'applique au CN, cette société est responsable directement devant . . .

**M. Eglington:** Permettez-moi de passer maintenant aux définitions qui se trouvent dans le DORS/78-286, lequel porte sur le contrat entre le ministre et VIA Rail. On définit le service ferroviaire de voyageurs comme tout service de voyageurs qui remplace les services de voyageurs exploités sur des voix ferrées ou qui contribuent à assurer ce même service.

Je voudrais savoir si Via Rail a l'autorité nécessaire pour supprimer un service ferroviaire et le remplacer par un service d'autobus ou un autre moyen de transport, sans obtenir, tout d'abord, la permission de la Commission des transports? Et si elle a cette autorité, s'en est-elle déjà servi?

**M. Taborek:** Non, Via n'a pas ce pouvoir.

**M. Patenaude:** Elle ne peut pas supprimer un service ferroviaire de voyageurs sans obtenir l'approbation de la CCT.

**M. Eglington:** Si elle obtient l'autorisation nécessaire pour supprimer un service ferroviaire de voyageurs et le remplacer par un service d'autobus, est-ce que les services d'autobus tombent sous la juridiction de la Commission des transports?

[Text]

**Mr. Taborek:** I think that is a point that a commission lawyer would best deal with.

**Mr. Patenaude:** I must confess that I am not too sure of the meaning of

"in substitution or or ancillary to those services".

I am not sure of how far it will go into bus services. I am not sure. Apparently, according to Mr. Taborek, comments a little earlier, Via Rail will be involved in bus services, apparently not in Newfoundland—but there may be others but I cannot see how the CTC would have jurisdiction over bus services offered in lieu of rail services, definitely not the Railway Transport Committee. On the other hand, I realize that this regulation is made pursuant to Vote 52d which refers to rail passenger services. But I must confess I am not sure of how this will be handled; perhaps the Motor Vehicle Committee; I cannot . . .

**Mr. Eglington:** Well, then, if I could ask two questions, then give way to somebody else. On Section 7 of that regulation, SOR/78-286, subparagraph (ii) reads::

Every railway passenger service contract shall provide . . . undertakings whereby

- (b) the application of financial incentive measure will be undertaken so as to
- (ii) vary the terms of payment from route to route as may be required in accordance with the competitive conditions and government objectives on each route;

Now, I would like again from the gentleman from the Ministry of Transport, and Mr. Patenaude too, to explain how these government objectives are going to flow through from the operational side and whether those government objectives would have to be approved by the Transport Commission.

**M. Béchard:** Monsieur le président, franchement, je suis estomaqué d'entendre notre conseiller juridique poser des questions semblables. Il s'agit d'un comité parlementaire, ici! Il ne s'agit pas d'un comité de fonctionnaires chargés de conseiller le Comité permanent des Règlements et textes réglementaires. Si les conseillers juridiques ont des conseils à donner aux membres du Comité, ils devraient le faire avant les réunions. Je trouve indécent les questions qui sont posées ici ce soir. Ce n'est pas la première fois que je m'insurge contre cette façon de faire. Je trouve cela réellement indécent. Ce ne sont pas les extra-parlementaires qui devraient poser des questions. Ici, nous sommes quatre parlementaires, cinq avec vous, monsieur le président. On a posé nos questions, on nous a rappelés à l'ordre, j'en ai rappelé quelques-uns à l'ordre, et voici maintenant que notre conseiller juridique est le seul à poser des questions aux représentants de VIA Rail.

Je n'ai pas entendu M<sup>me</sup> Mayrand poser de questions semblables, même si le cas s'est déjà présenté. Je ne doute pas de la

[Translation]

**M. Taborek:** Un avocat de la Commission pourrait donner une réponse plus précise à cette question.

**M. Patenaude:** Je dois avouer que je ne suis pas sûr du sens de l'expression suivante

... tout autre service voyageurs qui remplace le service ou qui contribue à l'assurer.

J'ignore jusqu'à quel point on adoptera des services d'autobus. D'après ce que M. Taborek a dit plutôt, Via Rail offrira également des services d'autobus, mais pas à Terre-Neuve. Il se peut qu'il y ait d'autres cas aussi, mais je vois mal comment un service d'autobus qui remplace un service ferroviaire tomberait sous la juridiction de la CCT. Un tel service ne serait certainement pas sous la responsabilité du comité des transports ferroviaires. Par contre, je me rends compte que ce règlement est adopté en vertu du crédit 52d, qui se rapporte aux services ferroviaires de voyageurs. Je dois cependant avouer que j'ignore quel procédé sera adopté. Il se peut que le comité des transports par véhicules à moteur en soit responsable, mais je ne peux pas vous . . .

**M. Eglington:** Si vous permettez, je vais poser deux questions de plus avant de céder la parole à quelqu'un d'autre. Le paragraphe (ii) de l'article 7 du règlement DORS/78-286 se lit comme suit:

7. Tout contrat de services ferroviaires de voyageurs doit . . . contenir des engagements d'après lesquels.

b) l'application de mesures d'encouragement financières se fera de manière

(ii) à faire varier au besoin les modalités de paiement d'une ligne à l'autre, selon la concurrence que connaîtra chaque ligne et les objectifs du gouvernement relatifs à chacune;

Je voudrais que M. Patenaude et les représentants du ministère des Transports m'expliquent comment on va procéder pour réaliser ces objectifs du gouvernement, et si la Commission des transports doit tout d'abord les approuver.

**M. Béchard:** Mr. Chairman, I am astounded to hear our legal adviser asking such questions. After all, this is a parliamentary committee. This is not a committee made up of officials giving advice to the Standing Committee on Regulations and Other Statutory Instruments. If the legal advisers have advice to give the member of the committee, they should do so before the meetings. It is improper to ask such questions, and it is not the first time I have protested against the practice. I find such a procedure quite improper. It is not for nonmembers to ask questions. There are four members of Parliament here this evening, Mr. Chairmen, five including you. We have asked our questions and we have been called to order, I have called others to order myself, and now our legal adviser is the only one putting questions to the VIA Rail witnesses.

I have never heard Miss Mayrand asking questions like this, even if she has already done so. I do not mean to question the

**[Texte]**

compétence de notre conseiller juridique, mais ce n'est pas sa place de poser des questions aux témoins. C'est un comité parlementaire et non pas un comité de personnes de l'extérieur du Parlement.

Si les députés, les parlementaires n'ont pas de questions à poser, qu'on ajourne l'assemblée.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, I thought I had asked members to ask questions and I thought it might be useful to the members if...

**Mr. Béchard:** It might be useful but sometimes it is harassing.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, if I may finish my sentence, I thought it might be useful if our Counsel could bring out certain specific points which occurred to him. Apparently members were, at least, pausing in their questions and if any member wants to ask questions now and if the decision of the Committee is that the Counsel should ask no more questions, then...

**Mr. Béchard:** Well, Mr. Chairman, is this a parliamentary committee or something else?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Of course, it is a parliamentary committee.

**Mr. Béchard:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** But it occurs to me that this particular parliamentary committee is in a rather special position in regard to its legal counsel who are here to assist us, and I thought this was what they were doing. Mr. Baker, had you something to add?

**Mr. Baker:** Well, I must say I concur with the view that you have expressed. I think the questions in terms of the regulations by Mr. Eglington have been helpful. In fact, they may very well elicit questions and be helpful to the members of the Committee in eliciting questions from them. I have one which is a result of the help that Mr. Eglington has given the Committee that I would like to ask the representative of the Transport Commission when we get to the third round, if we get there.

**The Joint Chairman (senator Forsey):** Mr. Béchard, did you have something you wanted to ask first? Mr. Baker has already had his turn.

**Mr. Béchard:** No, I did not have anything to say except that is not the way to handle the Committee.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I understand perfectly but you have no objection presumably now to my recognizing Mr. Baker for a question.

**Mr. Béchard:** No, certainly not. He is a member of the Committee.

**Mr. Baker:** Mr. Chairman, thank you very much. There is one question and that is the matter of withdrawal of service that they were talking about and the substitution of bus service and whether or not the CCT would have jurisdiction over the bus service. If it did not, I would think that there is a danger that the protection that the regulatory authority, capital A in Authority, is to have, might be denied people that would have that change in service. Would it be possible that, in terms of

**[Traduction]**

competence of our Legal Advisor, but it is not his job to put questions to the witnesses. Our Committee is made up of members of the House and not of people from the outside.

If the members of the Committee have no further questions to ask, we should adjourn.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je crois avoir déjà demandé aux membres s'ils voulaient bien poser des questions, et j'ai pensé qu'il serait peut-être utile de...

**M. Béchard:** Ce serait peut-être utile, mais cela peut devenir du harcèlement.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Si vous permettez, je vais terminer ma phrase. J'ai pensé qu'il serait utile que notre conseiller juridique puisse poser quelques questions précises qui l'intéresseraient. Les membres avaient cessé de poser des questions pendant un instant, mais si le comité veut que notre conseiller ne pose plus de questions, et si les membres veulent en poser eux-mêmes, ...

**M. Béchard:** Eh bien, monsieur le président, sommes-nous en comité parlementaire, oui ou non?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous sommes un comité parlementaire, cela va de soi.

**M. Béchard:** Bien sûr.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il me semble cependant que ce comité parlementaire particulier se trouve dans une position spéciale vis-à-vis de ses conseillers juridiques, qui sont ici pour nous aider, et j'ai pensé que c'était justement cela qu'ils faisaient. M. Baker, voulez-vous ajouter quelque chose?

**M. Baker:** Je suis d'accord avec vous. Je pense que les questions posées au sujet des règlements par M. Eglington, nous ont beaucoup aidé. De fait, elles peuvent nous aider à formuler d'autres questions nous-mêmes. A vrai dire, suite aux remarques de M. Eglington, il y a une question que je voudrais poser aux représentants de la Commission des transports, au troisième tour, si nous en avons un.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Béchard, voulez-vous poser une question avant? M. Baker a déjà parlé.

**M. Béchard:** Non, je n'ai rien à ajouter, sauf pour dire que ce n'est pas ainsi qu'un comité doit travailler.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je comprends parfairement votre point de vue, mais je suppose que vous me permettrez de céder la parole à M. Baker.

**M. Béchard:** Bien sûr, puisqu'il est membre du comité.

**Mr. Baker:** Monsieur le président. Ma question porte sur la juridiction de la CCT dans le cas d'un service d'autobus qui remplace un service ferroviaire voyageur. Si un tel service d'autobus n'est pas régi par la CCT, il se peut que les personnes touchées par ce changement ne puissent pas bénéficier de la protection de l'Autorité compétente, avec un A majuscule. La CCT ne pourrait-elle pas protéger l'intérêt du

## [Text]

the CTC considering the withdrawal of train service itself, it could at the same time consider it in terms of the appropriateness of substitute service and might that be the way in which the CTC would be able to protect the public interest?

**Mr. Patenaude:** Yes, definitely, Mr. Baker. As a matter of fact it is very much on point. We have issued in December two decisions: one in the Chicoutimi, Quebec, Montreal passenger train service; the other one in the Quebec, Cochrane, Senneterre, Quebec and Montreal service. In those two decisions there were feeder services provided by train. We have said that the railway companies could, upon the institution of a bus service, abandon or discontinue passenger train service on that line.

Now on the way in which the bus service will be operated, the Committee, without having jurisdiction over the bus load, will look at the efficiency of the bus, how it answers the needs of the people, the user and if it decides that the bus is an appropriate substitution of rail service, then it will confirm its decision and authorize Canadian National in that case to discontinue permanently its service. It has been done on the Chambord-Dolbeau line around the Lac St-Jean area and it has been done in between Swastika and Noranda, between Ontario and Quebec.

• 2140

Now, we realize that there are many, many difficulties involved in this type of substitution in the sense that we are dealing with another authority, provincial authority, to licence the motor carrier. We are dealing with a company which can be another company in CN or Ontario North and therefore we have no jurisdiction to dictate. As a matter of fact the bus company could remove its service, and that is the danger. We would have nothing to say about it. That would be the danger. We have allowed the withdrawal of rail service provided the bus service is offered. Now, if the bus is not offered, what is left to the public?

**Mr. Baker:** Yes, that answers that concern of mine. I was left worrying about the condition precedent to the granting of the order of withdrawal. Certain conditions could be imposed by the CTC.

**Mr. Patenaude:** Yes, and we have also allowed for a period within which we could analyze the substitution to make sure that it properly answers the needs of the public. But I am not certain of this type of bus service. I am not certain. I am just raising the question that that type of bus service is what is referred to in the definition of railway passenger service.

**Mr. Baker:** I understand. May I ask, given the concern that some of us feel about the fact that it was done under the Appropriation Act, I am certain that the reason for it being done that way, and I do not want you to comment on my comment, was that the government did not want to have a major debate in the House of Commons on transport, and that one way of involving the bringing in of the statute to recreate the passenger rail service in the country . . . This has happened

## [Translation]

public en tenant compte de la convenance du nouveau service qui remplace le train supprimé?

**M. Patenaude:** Bien sûr, monsieur Baker. De fait, votre question est très à propos. Au mois de décembre, nous avons rendu deux décisions, l'une qui porte sur le service voyageurs entre Chicoutimi, Québec et Montréal; et l'autre qui porte sur la ligne Québec-Cochrane-Senneterre-Montréal. Dans ces deux cas, le service comportait des wagons-lits. Nous avons dit que les compagnies ferroviaires pouvaient supprimer ou abandonner un service ferroviaire voyageurs à la condition de le remplacer par un service d'autobus.

Or, le comité, sans être responsable du service d'autobus, étudiera l'efficacité du service afin de voir s'il répond aux besoins de la population. S'il trouve que le service d'autobus remplace bien le service ferroviaire, il affirme sa décision et autorise les chemins de fer nationaux à abandonner de façon permanente son service dans cette région. C'est ce qu'on a fait pour la ligne Chambord-Dolbeau autour du lac Saint-Jean et la ligne Swastika-Noranda, entre l'Ontario et le Québec.

Bien sûr, nous savons que toutes sortes de difficultés peuvent surgir lorsqu'on veut faire des substitutions de ce genre car il nous faut alors traiter avec une autre autorité, soit l'autorité provinciale, pour accorder le permis aux transporteurs routiers. Nous traitons ici avec une société qui peut faire partie du CN ou de l'*Ontario North* et, par conséquent, cela ne relève pas de nous. Le danger c'est que la société d'autobus pourrait supprimer ses services et nous ne pourrions rien y faire. Nous avons permis qu'on supprime le service ferroviaire qui existait à condition qu'on offre un service d'autobus en remplacement et, maintenant, si ce dernier service n'existe plus, que reste-t-il pour le public?

**M. Baker:** Oui, vous répondez à la question qui m'inquiétait, c'est-à-dire à ce qui existait avant que l'on accorde de retrait. La Commission canadienne de transport pourrait, dans ce cas, imposer certaines conditions.

**M. Patenaude:** Oui, nous avons aussi prévu une période pendant laquelle on pourrait analyser les conséquences de cette substitution afin de s'assurer que l'on tient compte des besoins du public. Par contre, je ne suis pas certain qu'on offrira ce genre de service d'autobus, et je soulève la question car dans la définition du service-voyageurs par chemin de fer, on fait mention de ce genre de service par autobus.

**M. Baker:** Je vous comprends, mais, compte tenu que certains d'entre nous s'inquiètent que l'on ait agi en invoquant la Loi portant affectation de crédits, je répondrai, et je ne voudrais pas que vous commentiez mes remarques, que je suis certain qu'on a agi ainsi parce que le gouvernement ne voulait pas amorcer un grand débat à la Chambre des Communes sur la question des transports. Ainsi, on a eu recours à ce statut pour ressusciter les trains de voyageurs au Canada . . . et on a

## [Texte]

before. This vehicle was used and it is probably quite legal, but it is alarming nonetheless.

Given that sense of alarm and given the fact that you have mentioned in the course of what you said that there is a study being undertaken in the parliament with respect to bringing forth the statute that might be called the VIA Rail act, can you give the Committee any indication of how far along that study might be, when it might reach the stage where it could be presented at least to the Ministry? What happens after that is another thing but it could be presented to the Ministry for the purpose of consideration by the Minister.

**Mr. Taborek:** The latter part is the Minister's decision. I think I could only go so far as to say it is in its early stages of development.

**Mr. Baker:** I see. fine. Thank you very much.

**Mr. Kempling:** Mr. Chairman, could I ask a supplementary question to that?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, by all means, Mr. Kempling.

**Mr. Kempling:** The establishment or the drafting of the arrangement of this VIA Rail Act, is that a result, did I hear you correctly, the result of an Order in Council? Did the Order in Council recommend that you, or direct that you, recommend legislation to the Minister, or where was the authority?

**Mr. Taborek:** The Minister asked us.

**Mr. Kempling:** The Minister asked you, not as a result of the Order in Council.

**Mr. Taborek:** No, I am not aware of how and Order in Council has any impact on our planning.

**Mr. Kempling:** I was interested because we have in the past in other statutes seen where an Order in Council has been written and it has directed that that committee established by the Order in Council recommends legislation or other means. I wondered whether you are proceeding on that basis. It is a favourite dodge, as they use the other means rather than the legislation. It creates all sorts of difficulties.

**Mr. Taborek:** It is beyond my competence, that question.

**Mr. Baker:** Mr. Chairman, did I hear you ask Mr. Eglington whether paragraph 3 and paragraph 4 have been dealt with by anything that the witnesses have said that would allow him at a later stage to advise the Committee with respect to what his finding ought to be?

• 2145

**Mr. Eglington:** Point 4, Mr. Baker, has been an observation related to the means that were used to set VIA Rail up. Point three has not been dealt with. The closing words of Section 7(c) also are another example, in the sense of the Minister's coming into the picture to make rules—getting to the point that I was making earlier about the government objectives.

**Mr. Baker:** Yes, all right.

## [Traduction]

déjà, dans le passé, eu recours à ce moyen qui est sans doute légal, mais il n'en reste pas moins que c'est inquiétant.

Compte tenu de cette inquiétude et du fait que vous avez mentionné qu'on faisait une étude au Parlement pour présenter de nouveau une loi qui pourrait être appelée la Loi des chemins de fer VIA, pourriez-vous dire au Comité où nous en sommes dans cette étude, quand cette mesure pourra, tout au moins, être présentée au Ministère? Ce qui se produira par la suite est une toute autre affaire, mais le Ministre pourrait étudier la question.

**M. Taborek:** Pour ce qui est de la dernière partie de votre question, cela relève du Ministre. Tout ce que je puis dire, c'est que cette étude vient à peine de commencer.

**M. Baker:** D'accord, merci.

**M. Kempling:** Monsieur le président, puis-je poser une question supplémentaire au sujet de la précédente question?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Bien sûr, monsieur Kempling.

**M. Kempling:** Est-ce que c'est par décret du conseil qu'on va établir ou rédiger cette Loi sur les chemins de fer VIA? Est-ce que c'est un décret du conseil qui a recommandé que vous présentiez cette loi ou est-ce que c'est un décret du conseil qui vous a donné comme directive de recommander cette loi au Ministre, ou bien encore, qui a recommandé cette mesure?

**M. Taborek:** C'est le Ministre qui l'a demandé.

**M. Kempling:** Mais pas à la suite d'un décret du conseil?

**M. Taborek:** Non, je ne vois pas comment un décret du conseil pourrait influencer notre planification.

**M. Kempling:** Cette question m'intéressait car, dans le passé, nous avons vu d'autres lois qui émanaient de décrets du conseil; celui-ci recommandait qu'on rédige une loi ou qu'on prenne d'autres mesures. Je me demandais si vous procédez de cette façon car c'est une façon que l'on aime utiliser puisqu'elle permet de recourir à d'autres mesures. Or, cette façon de procéder crée toutes sortes de difficultés.

**M. Taborek:** Cette question dépasse ma compétence.

**M. Baker:** Monsieur le président, est-ce que j'ai bien compris que vous aviez demandé à M. Eglington si le paragraphe 3 et le paragraphe 4 avaient fait l'objet de réponses des témoins lui indiquant qu'on lui permettait d'indiquer plus tard au Comité quelle devrait être la conclusion à laquelle ce dernier devrait aboutir?

**M. Eglington:** Le point 4, monsieur Baker, traite d'une observation se rapportant aux moyens utilisés pour établir VIA Rail. On n'a pas traité du point 3. Les derniers mots de l'alinéa (c) de l'article 7 constituent encore un bel exemple de l'intervention du ministre pour présenter des règlements... c'est ce que j'ai signalé tout à l'heure au sujet des objectifs gouvernementaux.

**M. Baker:** D'accord.

[Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** If I may just for a moment, Mlle Mayrand, I can assure Mr. Baker that I have a couple of questions to ask on comments numbers three and four and a couple of observations to make. I do not know whether they will be strictly questions, but I think they may be. Meanwhile, perhaps Miss Mayrand is in a position to assist us at some point here. I suppose she cannot ask any questions but perhaps she can send a balloon into the air which will be helpful to us.

**Miss Mayrand:** I did not intend to ask a question, I just wanted to know if I may ask a question.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** We will not call it a question. As I said, a balloon launched into the air which may, satellite fashion, give us some information.

**Miss Mayrand:** I just wanted to ask Mr. Patenaude and the people from the Transport Department, when VIA enters into a contract with CN or CP, what is the legal situation of CN or CP and VIA? Is there a need for the railway company, CN or CP, to ask for permission to discontinue the service on one line, and then for VIA to get into a new situation as a railway providing a service for passengers? Or is it just taking over the service that was already provided by CN and CP?

**Mr. Patenaude:** The CTC position on the relationship between VIA and CN or CP, depending on which service VIA is offering or over which line of railway it is being offered, has been made, I think, abundantly clear in our March 8 order. I believe the order was distributed to the members of the Committee, if I may refer to it. I believe it is Section 7:

... it shall provide full written particulars to the Committee as to the means by which it proposes, in conjunction with the other companies, to maintain a level of service at least as adequate as and in no significant way different from the service provided by the other companies during the June-September period...

And in another decision the committee has also stated that CP and CN, in its view, has a subsidiary or residual obligation to offer the passenger service. Should VIA fail to do it, at one point, we would hold CN and CP in a position where they would have to offer the service.

**Mr. Baker:** Paragraph 9.

**Mr. Patenaude:** Paragraph 9.

After the application to discontinue, it is over understanding that VIA will be making the applications under Section 260 of the Railway Act to discontinue the passenger train service in question. The committee will be exercising, as I understand it, its jurisdiction only under Section 260, as we would not be involved in Section 261 any more as far as VIA is concerned.

• 2150

**Miss Mayrand:** If you consider that the railway companies, CN and CP, still have a residual responsibility, do you think that they could claim certain compensation under Section 261?

[Translation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Si vous permettez, mademoiselle Mayrand, je puis assurer à M. Baker que je voudrais poser quelques questions au sujet des remarques 3 et 4 et que j'ai aussi quelques observations à faire. Je ne sais pas s'il s'agira strictement de questions mais, en attendant, peut-être que M<sup>me</sup> Mayrand pourra nous aider dans certains cas ici. Je suppose qu'elle ne peut poser de question, mais peut-être voudra-t-elle lancer un ballon d'essai pour nous venir en aide.

**Mlle Mayrand:** Je n'avais pas l'intention de poser de questions, je voulais simplement demander la permission de poser une question.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous dirons que ce n'est pas une question, mais un ballon d'essai qui, tout comme un satellite, pourrait nous donner des renseignements.

**Mlle Mayrand:** Je voulais simplement demander à M. Patenaude et au représentant du ministère des Transports à quelle date VIA Rail avait passé contrat avec le CN et le CP, c'est-à-dire quelle est la situation juridique du CN ou du CP en rapport avec VIA? Est-ce que le CN ou le CP doivent demander la permission lorsqu'ils veulent supprimer un service sur une ligne donnée et lorsque VIA veut fournir un service voyageur? Ou est-ce que VIA reprend simplement en main un service qui était fourni auparavant par le CN ou le CP?

**Mr. Patenaude:** Je crois que dans le décret du 8 mars, la Commission canadienne des transports a fort bien exposé quels étaient les rapports entre VIA et le CN et le CP, selon le service offert par VIA ou selon la ligne de chemin de fer en cause. Je crois que ce décret a été fourni aux membres du Comité et que dans l'article 7 il est dit:

Elle doit fournir par écrit des données détaillées au Comité sur les moyens par lesquels elle entend maintenir, conjointement avec d'autres sociétés, un niveau de service tout aussi satisfaisant que celui qu'assuraient les autres sociétés au cours de la période de juin à septembre 1977 essentiellement semblable...

Dans une autre décision, le Comité a aussi indiqué que le CP et le CN avaient l'obligation résiduelle ou subsidiaire d'offrir le service voyageurs si VIA Rail faisait défaut. Il arriverait donc un moment où le CN ou le CP se trouverait obligé de fournir ce service.

**Mr. Baker:** C'est là le paragraphe 9.

**Mr. Patenaude:** Oui.

Après avoir fait la demande pour cesser le service, nous croyons comprendre que VIA Rail présentera des demandes en vertu de l'article 260 de la Loi sur les chemins de fer pour supprimer le service voyageur en question. Le Comité exercera, d'après ce que je comprends, les pouvoirs que lui confère l'article 260 et l'article 261 ne s'appliquera plus dans le cas de VIA Rail.

**Mlle Mayrand:** Si vous considérez que les sociétés ferroviaires, CN et CP, ont toujours une responsabilité indirecte, croyez-vous qu'elles pourraient se faire indemniser aux termes de l'article 261?

**[Texte]**

**Mr. Patenaude:** I must state that as the law now stands, considering regulations and the Railway Act, I fail to see how we can bar CN from making an application if they incur costs. As we have stated, they have a residual obligation. However, this is as it stands now. Perhaps members of the Department of Transport would have a view on this.

**Miss Mayrand:** Because 52(d) talks of—in (c) (i) (b) they talk about the reimbursement of the net cost of the corporation of operating a rail passenger service in accordance with the provisions of the contract. What does it mean exactly? Does it mean that Via will be paid, for instance, 100 per cent of what it pays CN or CP?

**Mr. Taborek:** I am sorry. We were consulting on your previous question and I did not hear the last one. One point I might just add is that it is our understanding that if CN or CP were to make an application to the Commission, the Commission is not bound to pay. They may pay up to 80 per cent. The Commission usually investigates quite thoroughly, in my understanding, as to whether the claims are legitimate or not. The Commission is not bound to pay.

**Miss Mayrand:** No. That I am aware of.

**Mr. Taborek:** Yes. I am sorry. On your second question I apologize.

**Miss Mayrand:** It was just the fact that what exactly was meant by the net cost to the corporation of operating a rail passenger service.

**Mr. Taborek:** In the past the approach to payments has been that a certain service level has been defined. It has been operated, and a formula has been set up to describe what might be the cost. But the cost would only be determined after quite some period of time, sometimes several years after the completion of the year of operation. The CTC would then pay what they found to be legitimate costs within their formula.

We are reversing the situation to agreeing to a payment in advance, and ultimately to a fixed payment in advance so that the costs do not continually mount. We will know beforehand what it costs and not quite some time afterwards. The way in which this will be done is that the formulas will be applied in advance to an estimate of what the service will cost. An estimate will be made of what revenues will be obtained. The net amount, the net deficit will be determined. There will be some negotiation as to how that might be varied, and that amount will be contracted for, the net amount. That is how it will be determined.

**Miss Mayrand:** Would you rely then on some of the figures that were given when the railways apply for compensation to the CTC under Section 261?

**Mr. Taborek:** That is one of the data bases that would be used, yes. It is one of the sources that would be used in determining what the costs would be.

**Miss Mayrand:** Since the net costs would amount to 100 per cent . . .

**[Traduction]**

**M. Patenaude:** D'après la Loi sur les chemins de fer et les règlements, je ne vois pas comment nous pourrions empêcher le CN de présenter une requête s'il en paye les frais. Nous l'avons déjà dit, la compagnie a une obligation indirecte. Voilà où en sont les choses. Des représentants du ministère des Transports pourraient peut-être nous informer.

**Mlle Mayrand:** Étant donné que le paragraphe 52(d) mentionne à l'alinéa c) (i)b) le remboursement, à la compagnie, du coût net d'exploitation d'un service voyageurs, conformément aux stipulations du contrat, qu'est-ce que cela signifie exactement? Est-ce que cela veut dire qu'on remboursera VIA intégralement ce qu'elle paie à CN ou CP?

**M. Taborek:** Veuillez m'excuser, nous nous consultions au sujet de votre question précédente et je n'ai pas entendu la dernière. Je voudrais ajouter qu'à notre avis si le CN ou le CP devaient présenter une requête à la Commission, celle-ci ne serait pas tenue de payer. Elle peut payer jusqu'à concurrence de 80 p. 100. La Commission enquête habituellement, de façon approfondie, si j'ai bien compris, et afin de savoir si les requêtes sont motivées ou non. Mais elle n'est pas tenue de payer.

**Mlle Mayrand:** Non. Je le sais bien.

**M. Taborek:** Oui. Excusez-moi, au sujet de votre deuxième question . . .

**Mlle Mayrand:** Nous voulons savoir ce que signifie exactement le coût net d'exploitation d'un service de transport ferroviaire de voyageurs.

**M. Taborek:** Par le passé, il fallait définir, pour les paiements, ce que représentait un certain niveau de service. On a donc trouvé une formule pour expliquer ce que seraient les coûts, mais ces coûts ne pouvaient être établis qu'après un certain temps, parfois plusieurs années après la fin de l'année d'exploitation. La Commission canadienne des transports payait ce qu'elle considérait être des coûts légitimes, selon cette formule.

Nous renversons la situation pour accepter de payer à l'avance, pour en arriver finalement à un paiement fixe à l'avance, afin que les coûts n'augmentent pas continuellement. Nous saurons donc d'avance ce que seront les coûts et non pas beaucoup plus tard. On verra donc à appliquer les formules à l'avance à des prévisions de ce que le service pourra coûter. On fera également des prévisions des recettes à venir. La somme nette, le déficit net sera fixé. On pourra négocier un peu afin de savoir comment cela pourrait changer, et le montant alloué pour le contrat sera le montant net. Voilà comment ce sera fait.

**Mlle Mayrand:** Allez-vous vous fonder sur les chiffres qui ont été donnés lorsque les compagnies de chemins de fer ont demandé des indemnités à la Commission canadienne des transports en vertu de l'article 261?

**M. Taborek:** Oui, ce sera l'une des données de base. Entre autres choses, cela servira à déterminer ce que seront les coûts.

**Mlle Mayrand:** Puisque le coût net serait intégralement . . .

## [Text]

**Mr. Taborek:** Oh, yes. It would indeed be 100 per cent of what the net cost is defined.

**Miss Mayrand:** So in a way the company will get 100 per cent while under the Railway Act they were getting 80 per cent.

**Mr. Taborek:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** If nobody else is going to ask questions I have one or two to ask myself. In SOR/78-286, Section 7 paragraph (c), I am a little bit mystified. I suppose it is because I am not a lawyer, that to a lawyer it would be perfectly clear. I am a little bit mystified by the concluding words there in that paragraph:

... having regard to the minimum level of quality of service and the pricing conditions prescribed by the Minister;

—That seem to have some relation, but I am not quite clear what it is, with the concluding words of Regulation 7(b)(ii), "government objectives on each route". I wonder if you could perhaps try to clear my mind a little on these.

• 2155

**Mr. Burke:** Mr. Chairman, that section generally is intended to describe the nature of the contractual relationship between ourselves and VIA. As Mr. Taborek was explaining earlier, a feature of that agreement is that a price is struck in advance of the service being provided and then VIA is obligated to provide service within that specific amount of expenditure that the government will offer to support that service.

The considerations in striking that price, of course, are the cost to provide the service and the revenue that is received from the passengers. If there is then a loss of some sort, in other words costs exceeding user revenue, the government has, historically, picked up some portion of that cost and simply required that the service be provided.

Now, one of the principal influences on the revenue is indeed the price of the ticket that the user purchases. The purpose of making reference to those pricing conditions is that the service is provided in a competitive environment to some degree. In other words, rail service competes with bus and air, of course.

In striking these regulations, it was considered sufficiently important that we be in a position to establish some general pricing policies with respect to the competitive nature of the modes such that VIA, or any other railway which would receive compensation through this particular mechanism, would not receive a discriminatory advantage, in a pricing sense, over the prices that it could offer for its tickets.

As a result, we have struck a number of general pricing policies which by their very nature must change from time to time if conditions vary extremely, and certainly have an application which is different even though the policy itself may be long-standing.

## [Translation]

**M. Taborek:** Oui, ce serait certainement la totalité du coût net qui aura été établie.

**Mme Mayrand:** D'une certaine façon, la compagnie de chemin de fer sera remboursée intégralement alors qu'en vertu de la Loi sur les chemins de fer, elle n'obtenait que 80 p. 100.

**Mr. Taborek:** Oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Si personne d'autre ne veut poser des questions, j'en ai une ou deux. Je suis un peu intrigué par le document DORS/78-286, article 7, alinéa c). C'est sans doute parce que je ne suis pas avocat; pour un avocat ce serait parfaitement clair. Je suis donc intrigué par la fin de cet alinéa:

... compte tenu des conditions de fixation des prix ainsi que du niveau et de la qualité de service minimums prescrits par le Ministre;

Il me semble que ces mots ont un certain rapport, mais ce n'est pas très clair, avec les mots que nous trouvons à la fin du règlement 7b(ii) «les objectifs du gouvernement relatifs à chacune». Je me demande si vous ne pourriez pas me donner quelques précisions à ce sujet.

**M. Burke:** Monsieur le président, cet article, vise, d'une façon générale, à prescrire la nature des relations contractuelles entre nous-mêmes et VIA. Comme l'a expliqué précédemment M. Taborek, l'une des modalités de l'entente prévoit que l'on fixe, à l'avance, le coût d'un service à fournir et qu'ensuite VIA fournisse le service sans dépasser la somme précise que le gouvernement a accepté de payer pour le service.

Pour fixer le coût du service, bien sûr, l'on tient compte du coût réel du service et des revenus qui viendront de la vente de billets aux passagers. S'il y a perte, en d'autres termes, si les coûts dépassent les revenus provenant des usagers, le gouvernement a, depuis toujours, subventionné une partie des coûts et exigé tout simplement que le service soit offert.

Évidemment, l'un des principaux facteurs qui influence les revenus, c'est le prix du billet que l'usager achète. Si je vous parle des conditions auxquelles sont assujettis les prix, c'est que le service doit être offert d'une façon concurrentielle, jusqu'à un certain point. En d'autres termes, le service ferroviaire doit, bien sûr, faire concurrence aux autobus et aux avions.

En établissant ces règlements, il a été jugé assez important que nous soyons en mesure d'établir quelques politiques générales de fixation des prix pour assurer la concurrence entre les divers modes de transport, de façon à ce que VIA ou tout autre réseau ferroviaire qui recevrait des subventions grâce à ce mécanisme particulier n'obtienne pas un avantage discriminatoire, en ce qui concerne les prix qu'il demanderait pour ses billets.

Par conséquent, nous avons formulé quelques politiques générales sur les prix qui, par leur nature même, doivent changer de temps à autre, si les conditions varient énormément et qui doivent pouvoir varier, bien que la politique puisse être permanente.

**[Texte]**

The concern which was addressed in this area was that the Minister be at least empowered to influence VIA's competitive position with regard to these other modes. In a very overt way, we have indeed, in terms of realization of this particular statement, always asked VIA that, in setting its prices, it make due consideration of the competitive conditions on the route and the fare levels that the bus operator is charging on that route.

Now, that in no way detracts from VIA's requirement and obligation to go before the CTC with its final fare levels and receive their sanction to those particular fares.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** But the final decision, apparently, on what these fares should be, is made by the Minister.

**Mr. Burke:** No, that is not so.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, what does "pricing conditions prescribed by the Minister" mean then?

**Mr. Burke:** The Minister prescribes some conditions—basically it is a framework—within which VIA is expected to set fares.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I see.

**Mr. Burke:** Now, for the most part, it says you cannot really set fares without discriminating if you set fares below these kinds of base levels, and the base levels are usually defined in a relative sense, vis-à-vis, say, a bus operator. So it would be discriminatory for VIA, for example, to set fares which were below bus operating costs.

**Mr. Eglington:** Can they do that?

**Mr. Burke:** Can VIA do that now? Indeed they can.

**Mr. Eglington:** Are these conditions which the Minister has prescribed made public?

**Mr. Burke:** No, they have not been made public, and I do not know that they would be made public.

**Mr. Eglington:** And does the same go for the government objectives on each route? Are they made public?

**Mr. Burke:** The government objectives on each route have been incorporated in an agreement between ourselves and VIA.

• 2200

**Mr. Eglington:** But has the agreement been made public?

**Mr. Burke:** The agreement has not been made public.

There are two parts to the agreement. The objectives are quite simple: number one, reduce the deficit; number two, increase the patronages. And there are sometimes some technical ones dealing with reliability or load factor or whatever—there is a quantification of that. There is a certain part of the agreement where the actual price being paid to VIA is made; and that could be useful to the railways who are negotiating with VIA. But we have only to this point in time contracted for one service, namely the transcontinental service; and in that case the objective has been stated and we can make the objective.

**[Traduction]**

La préoccupation dans ce domaine était que le ministre ait au moins le pouvoir d'influencer la position concurrentielle de VIA face aux autres modes de transport. Dans ce contexte, pour réaliser la mise en pratique de ces principes, nous avons toujours ouvertement demandé à VIA qu'en fixant ses prix, la société tienne compte de la situation concurrentielle sur ce parcours et du prix que l'autobus demande pour le trajet.

Cette procédure ne change en rien la nécessité et l'obligation de Via de présenter à la CTC sa dernière échelle de tarifs pour la faire autoriser.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Mais il semblerait que la dernière décision quant aux tarifs soit prise par le ministre.

**Mr. Burke:** Non, il n'en est pas ainsi.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Que signifie alors: «les conditions de fixation des prix prescrites par le ministre»?

**Mr. Burke:** Le ministre prescrit certaines conditions, en fait une structure à l'intérieur de laquelle on s'attend à ce que VIA fixe ses tarifs.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je vois.

**Mr. Burke:** Dans la plupart des cas, il est dit que l'on ne peut fixer les tarifs sans discriminer si ceux-ci sont fixés en-dessous d'un niveau minimum défini en général d'une façon relative, c'est-à-dire vis-à-vis des tarifs des autobus. Il serait donc discriminatoire que, par exemple, VIA fixe les tarifs en-dessous du coût d'exploitation du service d'autobus.

**Mr. Eglington:** Est-ce possible?

**Mr. Burke:** Est-ce que VIA peut le faire maintenant? Très certainement.

**Mr. Eglington:** Les conditions prescrites par le ministre sont-elles publiées?

**Mr. Burke:** Non, elles n'ont pas été rendues publiques et je ne crois pas qu'elles le seront.

**Mr. Eglington:** En est-il de même pour les objectifs gouvernementaux sur chaque trajet? Sont-ils divulgués?

**Mr. Burke:** Les objectifs gouvernementaux sur chaque trajet sont inclus dans l'entente conclue entre nous-mêmes et VIA.

**Mr. Eglington:** Cette entente a-t-elle été rendue publique?

**Mr. Burke:** Non, cette entente n'a pas été rendue publique.

L'entente comprend deux parties: les objectifs en sont assez simples: premièrement, réduire le déficit; deuxièmement, augmenter l'achalandage. Il y a parfois quelques objectifs techniques portant sur la fiabilité, le coefficient de remplissage ou d'autres choses encore—les chiffres sont spécifiés. Dans une certaine partie de l'entente, le prix versé à Via est précisé, ce qui pourrait être utile pour les sociétés ferroviaires qui négocient avec Via. Toutefois, jusqu'à maintenant, un seul service a fait l'objet d'un contrat, c'est-à-dire le service transcontinental, dans ce cas précis, notre objectif est déterminé et nous pourrions l'atteindre.

[Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** In that case—the objective which? Has been stated or has not?

**Mr. Taborek:** Has been stated in a subsidiary service request, as we call it.

**Mr. Kempling:** May I have a supplementary?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, Mr. Kempling.

**Mr. Kempling:** If I understand this correctly now, on this question that you asked, Mr. Chairman, what you are saying is that in order to reduce the deficit and increase the patronage, you could, in effect, undercut an existing—we will say, bus service.

**Mr. Taborek:** That is a danger we were very much concerned about. Speaking hypothetically—we have specifically set about to prevent that—but speaking hypothetically, if VIA were totally free in establishing costs and revenues, they could perhaps sell transcontinental tickets for a dollar, or any other ticket for any other low amount, and receive 100 per cent payment of their losses from government.

Now, that would be patently discriminatory. It would be to no one's advantage to have that happen. Therefore these provisions are generally of the type to ensure that VIA's pricing policies are realistic with respect to competition.

**Mr. Kempling:** Are you subject to the Combines Investigation Act?

**Mr. Taborek:** Oh, VIA is subject to all forms of legislation, et cetera.

**Mr. Kempling:** So if this matter became a—if it fell under the ambit of the Combines Investigation Act, it could be brought up in court?

**Mr. Taborek:** If it did, indeed; yes, sir.

**Mr. Kempling:** If a bus, or another mode, felt aggrieved at your pricing policy, in order to . . .

**An hon. Member:** Investigation.

**Mr. Taborek:** I would mention there are also—yes, indeed—and there are also provisions within the Railway Act for bus companies to challenge VIA's fares, as well.

**Mr. Burke:** If I may—there is, as well, a specific reference in Section 4(b) with respect to this issue of pricing which is relevant to the question being asked. It states that:

(b) the Minister may, before making a subsidiary service request, consult with provincial governments, members of the motor carrier industry and other organizations with respect to any proposed fare structure;

The purpose of these consultations is indeed to solicit concerns which, in this case, the motor vehicle industry may have with respect to a fare structure by VIA that would be discriminatory.

**Mr. Kempling:** Thank you very much.

[Translation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Dans ce cas—quel objectif? A-t-il été défini ou non?

**M. Taborek:** Il a été déterminé dans une demande de services complémentaires, comme nous disons.

**M. Kempling:** Me permettez-vous une question supplémentaire?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, monsieur Kempling.

**M. Kempling:** Si j'ai bien compris la réponse à votre question, monsieur le président, il semble qu'afin de réduire le déficit et d'augmenter l'achalandage, Via Rail pourrait, de fait, offrir des tarifs inférieurs à ceux d'un service d'autocar, par exemple.

**M. Taborek:** Voilà un danger qui nous préoccupe grandement. Quoique nous soyons déterminé à prévenir une telle situation, on peut dire hypothétiquement que si Via Rail était totalement libre d'établir ses frais et ses revenus, on pourrait peut-être vendre des billets transcontinentaux pour \$1, ou tout autre billet pour une somme très minime, les pertes étant entièrement absorbées par le gouvernement.

Cela serait éminemment discriminatoire. Ce ne serait à l'avantage de personne. Conséquemment, cette disposition prévoit généralement que la politique de l'établissement des prix de Via doit être réaliste et tenir compte de la concurrence.

**M. Kempling:** Êtes-vous assujetti à la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions?

**M. Taborek:** Oui, Via est assujetti à toutes les lois.

**M. Kempling:** Alors si cette question devenait—si cette pratique violait la Loi relative aux enquêtes sur les coalitions, la question pourrait être portée devant les tribunaux?

**M. Taborek:** Oui, tout à fait, monsieur.

**M. Kempling:** Si les propriétaires d'un service d'autobus ou d'un autre mode de transport se sentaient lésés par vos politiques d'établissement des prix, afin de . . .

**Une voix:** Une enquête!

**M. Taborek:** Je dois dire qu'il y a également—oui, tout à fait—and la Loi sur les chemins de fer contient des dispositions permettant également aux sociétés de transport par autobus de contester les tarifs de Via.

**Mr. Burke:** Si vous me permettez—l'article 4(b) parle précisément de la question de l'établissement des prix, ce qui est pertinent à l'une des questions soulevée. Je cite:

(b) avant de faire une telle demande, le ministre pourra consulter les gouvernements provinciaux, les représentants de l'industrie du transport routier et d'autres organismes sur tout projet de tarif.

Le but de ces consultations serait évidemment d'obtenir l'opinion des représentants de l'industrie du transport routier, dans ce cas, quant à tout projet de tarif discriminatoire que pourrait adopter Via.

**Mr. Kempling:** Merci beaucoup.

**[Texte]**

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I would like to ask something about comment number three here—the concluding part of it, about additional benefits.

These additional benefits may be paid or need not be paid.

I am quoting now from a comment.

Since it is not provided either that they shall be paid, or that they shall not be paid, the discretion to pay them can not be a term or condition of being paid "the prescribed portion". If their payment is not a term or condition, then payment of additional benefits falls outside the enabling vote.

I would like to know what comments witnesses have on that.

**Mr. Taborek:** We had some trouble with the wording of that. We got lost in some of the phraseology. Perhaps if I could approach it another way—these are certain additional benefits that would be negotiated between the railway management and the unions and they would then be considered for payment under the prescribed portion.

• 2205

**Mr. McNamara:** This is under non-unionized employees. It is item 3, Section 9(1) of the regulations and we are speaking of non-unionized employees, is that so?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, I think so.

**Mr. McNamara:** It was necessary, of course, to give equal treatment to non-unionized employees as well as unionized. The unionized employees are taken care of in Section 5 of the regulations. Section 5(1) provides that a special agreement, which we have been speaking of, shall provide for the benefits and the terms of those benefits contained in railway job security agreements.

Section 5(2) provides that a special agreement may provide for benefits and conditions in addition to those referred to in subsection (1) consistent, of course, with government principles.

Now, going to Section 9(1), in an attempt to make it parallel to Section 5, the benefits that are provided under railway job security agreements are provided for non-unionized employees under railway policies and practices and to go further and to provide non-unionized employees with additional benefits, this was permitted as well under Section 9(1). So you see the parallel between the two.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, well I see it now and I should like to ask counsel—I suppose nobody will object to my asking counsel a question: whether this satisfies the concern that he apparently has in that last sentence:

If their payment is not a term or condition, then payment of additional benefits falls outside the enabling vote.

**[Traduction]**

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'aimerais poser une question à propos du commentaire numéro 3—la fin de ce texte au sujet d'avantages supplémentaires.

Ces avantages supplémentaires peuvent être versés ou peuvent ne pas être versés.

Je cite ce commentaire.

Puisqu'il n'est pas prévu que ces sommes devront être versées ou ne devront pas être versées, la liberté de le faire ne peut faire partie des conditions du paiement de la «proportion déterminée». Donc, si ce paiement n'est pas une condition, le paiement de sommes supplémentaires n'est pas prévu au terme du crédit habilitant.

J'aimerais savoir ce que les témoins en pensent.

**Mr. Taborek:** Nous avons eu des difficultés avec ce passage. Nous nous sommes perdus dans ce libellé. Je pourrais peut-être procéder autrement—it y aurait certains avantages supplémentaires qui seraient négociés entre les gestionnaires du chemin de fer et les syndicats, et on pourrait envisager de payer ces sommes aux termes de la proportion déterminée.

**M. McNamara:** Cela se trouve sous la rubrique employés non syndiqués. C'est le paragraphe 3, alinéa 9(1) des règlements et nous parlons ici des employés non syndiqués, n'est-ce pas?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, je crois.

**M. McNamara:** Évidemment, il était nécessaire d'accorder le même traitement aux employés non syndiqués qu'aux employés syndiqués. Les dispositions relatives aux employés syndiqués se trouvent au paragraphe 5 des règlements. Le paragraphe 5(1) prévoit qu'une convention spéciale, dont nous avons parlé, devrait établir les avantages et les modalités de ces avantages contenus dans les ententes sur la sécurité d'emploi dans des chemins de fer.

Le paragraphe 5(2) établit qu'une convention spéciale peut accorder des avantages et des conditions supplémentaires à celles mentionnées à l'alinéa (1) tout en respectant, évidemment, les principes gouvernementaux.

Passons maintenant au paragraphe 9(1); afin d'essayer d'établir un parallèle avec le paragraphe 5, les avantages prévus aux termes des ententes sur la sécurité d'emploi dans les chemins de fer sont offerts aux employés non syndiqués aux termes des pratiques et politiques des chemins de fer; afin d'aller plus loin et d'offrir aux employés non syndiqués des avantages supplémentaires, la même permission a été accordée aux termes du paragraphe 9(1). Alors vous pouvez voir le parallèle qui existe entre les deux.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, je comprends maintenant, et j'aimerais poser une question au conseiller, si personne ne s'y oppose: cela calme-t-il la préoccupation qu'il semble manifester dans cette dernière phrase:

Si ce paiement ne fait pas partie des conditions de l'entente, alors le versement d'avantages supplémentaires n'est pas touché par le crédit habilitant.

[Text]

**Mr. Eglington:** If I could, through you Mr. Chairman, ask Mr. McNamara a simple question. Are the additional benefits always paid?

**Mr. McNamara:** Yes. However, they must be contained in a special agreement. The special agreement for the unionized employees is set out under Section 5 and in Section 9 where there are no job security agreements then we rely on the policies and practices of the railways and in turn the railways must provide us, and they have provided us, with a statement of their policies and practices and any additional benefits that they might have considered granting employees under these conditions.

**Mr. Eglington:** So in other words Section 9(1) in practice is taken to read "and shall be provided with additional benefits".

**Mr. McNamara:** Well they may be. The word "may" is correct there because of the fact that we want to screen these beforehand. And then if at screening we find them proper and within, shall I say, the framework of the regulations under Section 4, that is the government principles, then of course we will accept them and they will be paid.

**Mr. Eglington:** Under Section . . .

**Mr. McNamara:** The general principles.

**Mr. Eglington:** Oh, yes. So that, in other words, this means: shall be paid additional benefits consistent with Section 4.

**Mr. McNamara:** That is right.

**Mr. Baker:** That power then, Mr. Chairman, comes under subsection (c)(ii)?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Of which section?

**Mr. Baker:** Of Vote 52d.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh, yes, yes, quite.

**Mr. Eglington:** My concern about that was simply that payment is supposed to be in accordance with terms and conditions.

**Mr. Baker:** Yes.

**Mr. Eglington:** Now it can be a term or condition that they shall get additional benefits, or it could be a term or condition that they do not get them, but to give somebody the discretion to decide that sometimes you will get them and sometimes you will not, does not seem to conform to the vote, but in fact everybody gets them. You just screen to make sure they are the proper ones.

**Mr. McNamara:** That is true, on this detailed statement that the railways have provided.

**Mr. Baker:** But, Mr. Chairman, are you not limited to the \$240 million? Is that not a limitation?

[Translation]

**M. Eglington:** Si vous me le permettez, monsieur le président, j'aimerais poser une question simple à M. McNamara. Ces avantages supplémentaires sont-ils toujours versés?

**M. McNamara:** Oui. Toutefois, ils doivent faire l'objet d'une convention spéciale. Le besoin d'une telle convention spéciale pour les employés syndiqués est précisé aux paragraphes 5 et 9, et lorsqu'il n'y a aucune entente sur la sécurité d'emploi, alors nous avons recours aux politiques et aux pratiques en cours dans les chemins de fer; à leur tour, les sociétés ferroviaires doivent nous communiquer une description de leurs politiques, de leurs pratiques et de tout avantage supplémentaire qu'elles auraient envisagé d'accorder à leurs employés dans ces conditions; les sociétés ferroviaires nous ont communiqué ces renseignements.

**M. Eglington:** Autrement dit, au paragraphe 9(1) on devrait lire en pratique «et doivent accorder des avantages supplémentaires».

**M. McNamara:** Ils peuvent être versés. Le mot «peuvent» est bien choisi ici, car nous voulons pouvoir étudier ces avantages auparavant. Si, lors de cette étude, nous jugeons qu'ils sont acceptables et qu'ils respectent le cadre des règlements définis au paragraphe 4, c'est-à-dire les principes gouvernementaux, alors évidemment nous les accepterons et ces sommes seront versées.

**M. Eglington:** Aux termes du paragraphe . . .

**M. McNamara:** Des principes généraux.

**M. Eglington:** Oh, oui. Alors, autrement dit, cela signifie que des avantages supplémentaires pourront être versés s'ils respectent les dispositions du paragraphe 4.

**M. McNamara:** C'est exact.

**M. Baker:** Alors, monsieur le président, les dispositions se trouvent à l'alinéa (c)(ii), n'est-ce pas?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** De quel paragraphe?

**M. Baker:** Du Crédit 52d.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ah, oui, tout à fait.

**M. Eglington:** A ce sujet, ma seule préoccupation était que ces versements devaient être effectués en respectant les conditions déjà établies.

**M. Baker:** Oui.

**M. Eglington:** L'une de ces conditions pourrait prévoir qu'ils recevraient des avantages supplémentaires ou qu'ils n'en recevraient pas; il semble qu'on ne respecte pas les dispositions du crédit en accordant à quelqu'un la discrétion de décider quand ces avantages seront versés. En réalité, tout le monde les obtient; vous ne faites que les étudier pour vous assurer qu'ils sont acceptables.

**M. McNamara:** C'est exact, en nous fondant sur les renseignements détaillés que les chemins de fer ont fournis.

**M. Baker:** Monsieur le président, n'y a-t-il pas une limite de 240 millions? N'est-ce pas là une limite?

## [Texte]

**Mr. Baker:** Yes, so that whatever it was you would be subject to the financial limitation.

**Mr. McNamara:** Yes. That is right.

**Mr. Baker:** However you decided to allocate financial resources, you would have to be and perhaps that is the explanation of the word "may".

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I have just two other questions I would like to ask, which I am afraid are rather a matter of curiosity arising out of my earlier career as a trade union official.

**Mr. Baker:** An illustrious career!

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Chequered!

What unions are involved? There was a certain amount of dispute between myself and Senator Riley over this the other day and he produced some statements which looked astonishing to me. As I recall it, he said that the Canadian Brotherhood of Railway, Transport and General Workers was now an umbrella union with which agreements were made covering people on the CP as well as the CN and this made

each particular hair to stand on end, Like quills upon the fretful porcupine.

When I was with the Labour Congress, the CBRT as it used to be—RTW something now—I was, I think, entirely confined to Canadian National. It never got on to the CP at all. I thought there were certain unions specified here. I was a little surprised by this suggestion that the old Canadian Brotherhood had now become a sort of grand umbrella affair.

**Mr. McNamara:** The umbrella affair is held by the CBRT, but that is in respect of VIA employees only, that is, people in stations and catering services.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** But those have been former employees of the CN.

**Mr. McNamara:** Former employees, yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Not CP.

**Mr. McNamara:** Yes, CP too.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh, they have gone in total to the CP at last?

**Mr. McNamara:** Not on CP, on VIA. These employees have come from CN and CP to VIA and then CBRT has been certified by the Labour Relations Board as the representative of all organized employees under VIA Rail.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I see. And that includes the former CP people, does it?

**Mr. McNamara:** That is right.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** There is one other question I would like to ask. It appears to me that the documents here suggest that there is provision in these collective agreements for compulsory arbitration. Is that correct?

**Mr. McNamara:** Yes, that is true . . . .

## [Traduction]

**M. Baker:** Oui, alors peu importent les avantages consentis, vous devriez quand même respecter votre limite financière.

**M. McNamara:** Oui. C'est exact.

**M. Baker:** Peu importe la façon dont vous décidez de répartir vos ressources financières, vous devrez tenir compte de cette contrainte, ce qui explique peut-être le mot «peuvent».

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'aimerais poser deux autres questions, et je crains bien que cela soit pure curiosité, découlant de mon expérience précédente à titre de dirigeant syndical.

**M. Baker:** Une carrière illustre!

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Une carrière mouvementée!

Quels syndicats sont en cause? Le sénateur Riley et moi-même avons discuté de cette question il y a quelques jours et il m'a présenté certains documents qui m'ont semblé incroyables. Si je me souviens bien, il a dit que la Fraternité canadienne des cheminots, employés des transports et autres ouvriers était maintenant un syndicat général avec lequel des ententes sont conclues autant pour les gens du CP que les gens du CN, et j'ai ai eu:

les cheveux dressés sur la tête, comme les épines d'un porc-épic effrayé.

Quant je travaillais pour le Congrès du travail, pour la FCCET, comme on dit aujourd'hui—on a maintenant ajouté «et autres ouvriers» ou quelque chose du genre—je crois que j'étais limité uniquement aux chemins de fer nationaux. Nous ne touchions jamais au CP. Je croyais qu'on aurait précisé maintenant certains syndicats. J'ai été quelque peu étonné par cette idée que l'ancienne Fraternité canadienne soit devenue maintenant un syndicat général.

**M. McNamara:** C'est le cas de la FCCET, mais cela ne recouvre que les employés de VIA, c'est-à-dire les travailleurs des gares et des services de restauration.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Toutefois, ce sont d'anciens employés du CN.

**M. McNamara:** Oui, d'anciens employés.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Pas du CP.

**M. McNamara:** Oui, du CP également.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ah, on a finalement atteint tous les travailleurs du CP?

**M. McNamara:** Pas du CP, de VIA. Ces employés ont quitté le CN et le CP pour se joindre à VIA, puis la FCCET a été accréditée par la Commission des relations de travail comme représentant de tous les employés syndiqués de VIA rail.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je vois. Cela comprend également les anciens employés du CP, n'est-ce pas?

**M. McNamara:** C'est juste.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'ai une autre question. Ces documents me semblent suggérer que ces conventions collectives comprennent une disposition sur l'arbitrage obligatoire. Est-ce juste?

**M. McNamara:** Oui, c'est vrai.

[Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Have the unions raised any kind of stink about that? Ordinarily, they tear the purple off the clouds when anybody mentions compulsory arbitration.

**Mr. McNamara:** No, they did not in this particular case. In fact, it is contained in the regulations which you have mentioned and it is also contained in the special agreements as well on arbitration procedure.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is that simply for disputes arising within the terms of the agreement? For example, it is not to replace negotiations.

**Mr. McNamara:** Oh, no.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It is just for getting an ordinary union agreement providing for final and binding arbitration dealing with grievances?

**Mr. McNamara:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** That is what I wanted to be sure of.

**Mr. McNamara:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Thank you very much.

**Mr. McNamara:** Now under the regulations, of course, arbitration would take place if the parties could not agree on the various benefits that went into the special agreements.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** But it really is the normal feature of compulsory—no, it is not, it deals with more than grievances then, does it? It deals with what goes in.

**Mr. McNamara:** That is true, under the regulations it is provided. And the unions were quite agreeable to that, I believe, if I can remember but they even suggested this way, of . . .

**Senator Marshall:** They have certainly got along much better since you left.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** A vast improvement, and the same may hold for the Senate?

Are there any other questions? I do not believe we have actually reached the adjournment hour but, if there are no other questions, I think we might perhaps consider we have reached it. Is there some point you would like some member of the Committee to raise, Mr. Eglington, and you, Miss Mayrand?

I think, then, I am going to thank the witnesses very much for their appearance and for the help they have given us and to consider the meeting adjourned.

[Translation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ces syndicats ont-ils protesté d'une façon ou d'une autre à ce sujet? Ordinairement, ils hurlent lorsque quelqu'un parle d'arbitrage obligatoire.

**M. McNamara:** Il n'y a eu aucune protestation dans ce cas. De fait, ces dispositions sont contenues dans les règlements dont vous avez parlé, de même que dans les ententes spéciales sur la procédure d'arbitrage.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Cela s'applique-t-il uniquement aux différends concernant les dispositions de la convention? Par exemple, cela ne doit pas remplacer les négociations.

**M. McNamara:** Oh, non.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il s'agit uniquement d'obtenir une entente ordinaire avec le syndicat afin que les griefs soient réglés par un arbitrage final et exécutoire, n'est-ce pas?

**M. McNamara:** Oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Voilà ce dont je voulais m'assurer.

**M. McNamara:** Oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Merci beaucoup.

**M. McNamara:** Évidemment, aux termes des règlements, l'arbitrage aurait lieu seulement si les parties ne pouvaient s'entendre quant aux divers avantages consentis par les ententes spéciales.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Toutefois, il s'agit vraiment de la disposition habituelle de l'arbitrage obligatoire—non, c'est faux, car alors cela s'applique à beaucoup plus qu'aux griefs, n'est-ce pas? Cela touche la disposition même de la convention.

**M. McNamara:** C'est exact, c'est prévu aux termes des règlements. Je crois que les syndicats étaient tout à fait d'accord, si je me rappelle bien, ils ont même proposé cette façon de . . .

**Le sénateur Marshall:** Ils s'entendent certainement beaucoup mieux depuis que vous êtes parti.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est une grande amélioration, et la même chose se produira peut-être au Sénat.

Y a-t-il d'autres questions? Je ne crois pas que nous ayons vraiment atteint l'heure de l'ajournement, mais s'il n'y a pas d'autres questions, nous devrions peut-être faire comme si c'était le cas. Monsieur Eglington, Mademoiselle Mayrand, y a-t-il des questions que vous voudriez voir soulever par un membre du Comité?

Alors, je remercie les témoins pour leur comparution et pour l'aide qu'ils nous ont accordée. La séance est levée.

















If undelivered, return COVER ONLY to:  
Canadian Government Printing Office,  
Supply and Services Canada,  
45 Sacré-Coeur Boulevard,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7  
En cas de non-livraison,  
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT  
Imprimerie du gouvernement canadien,  
Approvisionnements et Services Canada,  
45, boulevard Sacré-Coeur,  
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

## WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Transport, Railway Transport Development Division:

Mr. R. Taborek, Director;

Mr. O. M. McNamara, Labor Relations Advisor;

Mr. L. Burke, Chief of the Program Implementation.

From the Canadian Transport Commission:

Mr. Jean Patenaude, Counsel (Rail) Legal Services.

Du ministère des Transports, Division du Développement des services ferroviaires voyageurs:

M. R. Taborek, directeur;

M. O. M. McNamara, conseiller en relations de travail;

M. L. Burke, chef de la mise en œuvre du programme.

De la Commission canadienne des transports:

M. Jean Patenaude, avocat-conseil (chemin de fer) Services juridiques.

SENATE  
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 14

Thursday, March 15, 1979

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 14

Le jeudi 15 mars 1979

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on

Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des

# Regulations and other Statutory Instruments

# Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires



Fourth Session of the  
Thirtieth Parliament, 1978-79

Quatrième session de la  
trentième législature, 1978-1979

STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY  
INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators:

Asselin	Godfrey
Forsey	Lafond

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Baker (Grenville-Carleton)	Brewin
Baldwin	Daudlin
Béchard	Holt (Mrs.)

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÉGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Marshall	Yuzyk
Riley	

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

Joyal	Leblanc ( <i>Laurier</i> )
Kempling	McKinley
Lambert ( <i>Bellechasse</i> )	Robinson

(Quorum 7)

*Les cogreffiers du Comité*

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

*Joint Clerks of the Committee*

Published under authority of the Senate and the Speaker  
of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services  
Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la  
Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada Approvisionnements  
et Services  
Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

**THURSDAY, MARCH 15, 1979**  
**(15)**

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11.12 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman, Senator Eugene A. Forsey, presiding.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Forsey and Godfrey.

*Representing the House of Commons:* Messrs. Brewin and McKinley.

*In attendance:* Mr. G. C. Eglington and Miss Mayrand, Counsels to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, November 23, 1978, Issue No. 1.*)

The Committee considered

SOR/78-591—Canada Pension Plan Regulations, amendment

SOR/78-693—The Revised General Orders of the Board of Transport Commissioners for Canada, 1965, amendment

SOR/78-744, SOR/78-745,—Immigration Regulations, 1978, amendments

SOR/78-804—Mail Receptacles Regulations, amendment

SI/77-208—Penitentiary Inmates Accident Compensation Terms and Conditions

SI/77-211, SI/78-166,—Proclamations—Summoning Parliament to meet

SOR/75-222—Saskatchewan Hog Information (Interprovincial and Export) Regulations

SOR/77-411—Atlantic Fishery Regulations

SOR/76-803—Coastal Fisheries Protection Regulations

SOR/77-50—Foreign Vessel Fishing Regulations

SOR/77-125—Medical Devices Regulations, amendment

SOR/78-424—Food and Drug Regulations, amendment

SOR/77-21, SOR/77-595,—Counting of Service by Former Members of the Senate or House of Commons Regulations

SOR/76-273—Trucking, Construction, Shipping, Long-shoring, and Grain Handling Industries Anti-Inflation Order

SOR/76-274—Insurance Businesses Anti-Inflation Order

SOR/77-713—Reduction of Charges (January, 1977) Order

**PROCÈS-VERBAL**

**LE JEUDI 15 MARS 1979**  
**(15)**

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 12 sous la présidence du sénateur Eugene A. Forsey (coprésident).

*Membres du Comité présents:*

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Forsey et Godfrey.

*Représentant la Chambre des communes:* MM. Brewin et McKinley.

*Aussi présents:* M. G. C. Eglington et M<sup>me</sup> Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 23 novembre 1978, Fascicule n° 1.*)

Le Comité étudie les

DORS/78-591—Règlement sur le Régime de pensions du Canada—Modification

DORS/78-693—Ordonnances générales révisées de la Commission des transports du Canada, 1965—Modification

DORS/78-744, DORS/78-745,—Règlement sur l'immigration de 1978—Modifications

DORS/78-804—Règlement sur les boîtes aux lettres—Modification

TR/77-208—Modalités d'indemnisation des détenus de pénitenciers (accidents de travail)

TR/77-211, TR/78-166,—Proclamations convoquant le Parlement à se réunir

DORS/75-222—Règlement sur les renseignements relatifs à la commercialisation des porcs de la Saskatchewan (marché interprovincial et marché d'exportation)

DORS/77-411—Règlement de pêche de l'Atlantique

DORS/76-803—Règlement sur la protection des pêcheries côtières

DORS/77-50—Règlement sur les bâtiments de pêche étrangers

DORS/77-125—Règlement sur les instruments médicaux—Modification

DORS/78-424—Règlements sur les aliments et drogues—Modification

DORS/77-21, DORS/77-595,—Règlement du calcul du service des anciens membres du Sénat ou de la Chambre des communes

DORS/76-273—Décret anti-inflationniste concernant le camionnage, la construction, le transport maritime, le débarquement et la manutention des grains

DORS/76-274—Décret anti-inflationniste concernant le domaine de l'assurance

DORS/77-713—Décret de réduction de redevances (janvier 1977)

SOR/78-264—Egg Regulations, amendment Agricultural Standards Inspectors Regulations

SOR/75-501, 502, 503, 504, 505,

SOR/76-72—Ontario Grapes-for-Processing (Interprovincial and Export) Regulations

SOR/78-501—Schedule I to the Canada Grain Act, amendment

SOR/78-562, SOR/78-766,—National Parks Fishing Regulations, amendments

SOR/78-564—Exemption from charges (Dome Petroleum Limited) Order

SOR/78-596—TransCanada PipeLines Limited Export Price Order, amendment

SOR/78-627—Schedule I to the Public Service Staff Relations Act

SOR/78-629—Large Fishing Vessel Inspection Regulations, amendment

SOR/78-635—Veterans Burial Regulations, amendment

SOR/78-652—Equipment for Buildings Sales Tax Regulations, amendment

SOR/78-655, SOR/78-656, SOR/78-708,—Food and Drug Regulations, amendments

SOR/78-671—Proclaiming Certain Indian Lands Exempt from Portions of the Indian Act

SOR/78-699—Old Age Security Regulations, amendment

SOR/78-700—National Housing Loan Regulations—amendment

SOR/78-704—General Excise and Sales Tax Regulations, amendment

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12.15 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

DORS/78-264—Règlement sur les œufs—Modification Règlement des normes agricoles (inspecteurs)

DORS/75-501, 502, 503, 504, 505,

DORS/76-72—Règlements sur le raisin de l'Ontario destiné à la transformation (marché interprovincial et marché d'exportation)

DORS/78-501—Annexe I de la Loi sur les grains du Canada—Modification

DORS/78-562, DORS/78-766,—Règlement sur la pêche dans les parcs nationaux—Modifications

DORS/78-564—Ordonnance d'exemption des redevances (Dome Petroleum Limited)

DORS/78-596—Ordonnance sur le prix du gaz naturel exporté (TransCanada PipeLines Limited)—Modification

DORS/78-627—Annexe I de la Loi sur les relations de travail dans la fonction publique

DORS/78-629—Règlement sur l'inspection des grands bateaux de pêche—Modification

DORS/78-635—Règlement sur l'inhumation des anciens combattants—Modification

DORS/78-652—Règlement relatif à la taxe de vente sur le matériel pour bâtiments—Modification

DORS/78-655, DORS/78-656, DORS/78-708,—Règlements sur les aliments et drogues—Modifications

DORS/78-671—Certaines terres des Indiens proclamées soustraites à des parties de la Loi sur les Indiens

DORS/78-699—Règlement sur la sécurité de la vieillesse—Modification

DORS/78-700—Règlements nationaux visant les prêts pour l'habitation—Modification

DORS/78-704—Règlement général sur les taxes de vente et d'accise—Modification

Les conseillers du Comité répondent aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et que des commentaires émis par les conseillers du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*

Jacques Lahaie

*Joint Clerk of the Committee*

**EVIDENCE***(Recorded by Electronic Apparatus)*

Thursday, March 15, 1979

• 1114

[Texte]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** We now have a quorum for the hearing of evidence.

This morning, before getting into the formal agenda that we have there are several points that I would like to mention arising out of the proceedings last Tuesday evening, which were not, in my judgment, a howling success. The first and most important one perhaps is, what are we going to do about this Via Rail business now that we have had the witnesses in and questioned them without, in my judgment, very much result? Are we going to have them in again, or what are we going to do?

**Senator Riley.** Est-ce qu'il y a quelque chose qui ne fonctionne pas?

Is everything working all right? I saw evidences of consternation on various faces and wondered what . . .

• 1115

I did not feel that the proceedings the other night got very far and I think this is also the opinion of Senator Lafond, and I think Senator Riley was anxious to have the witnesses back again. I would like to know whether Mr. Eglington felt that he got anything like satisfactory answers so that he would feel we could go ahead without having these people back.

**Mr. Eglington:** Well, Mr. Chairman, in some ways I think it became clear even from the few questions that were asked and the answers that were given that first of all, the Via Rail Canada bill is being drafted but we have no ideas when it will see the light of day, and also that the relationship between government policy and the Transport Commission in relation to passenger service does seem to be somewhat vague. It does not seem to be made any clearer by the regulations but certainly I do not think that we got to the bottom the other night of the actual relationship between the Department of Transport and its policy objectives for passenger routes and its pricing directives and VIA Rail on one hand and the Transport Commission on the other. But I think it did become obvious, at least from the point of view that this Committee traditionally takes, that an act is absolutely essential.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, do you think we should make an attempt to get these people back? I suppose it is an academic question now, because we will probably be gone. It might be down for consideration by the Committee in the next Parliament, I suppose.

**Senator Godfrey:** I could not be here for that.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** No, I know that.

**Senator Godfrey:** This offtrack betting thing. Could we defer real discussion until we could look at the transcript for those who were not here?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It might be as well, I suppose.

**TÉMOIGNAGES***(Enregistrement électronique)*

Le jeudi 15 mars 1979

[Traduction]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous avons maintenant atteint le quorum qui nous permet d'entendre des témoignages.

Ce matin, avant de passer aux questions à l'ordre du jour, il y a plusieurs points que j'aimerais mentionner à la suite de notre réunion de jeudi dernier au soir, qui, à mon avis, n'a pas été un grand succès. Tout d'abord et peut-être la question la plus importante, qu'allons-nous faire au sujet de Via Rail maintenant que nous avons fait venir les témoins, que nous leur avons posé des questions sans, à mon avis, grand résultat? Est-ce que nous allons leur demander de revenir, qu'est-ce que nous allons faire?

**Sénateur Riley.** Is anything not working?

Est-ce que tout fonctionne bien? Je vois plusieurs visages empreints de consternation et je me demandais ce qui . . .

Je n'ai pas trouvé que nous ayons appris grand-chose l'autre soir et je crois que c'est également l'opinion du sénateur Lafond; je crois également que le sénateur Riley tenait beaucoup à ce que les témoins reviennent. J'aimerais savoir si M. Eglington estime avoir obtenu la moindre réponse satisfaisante, ce qui lui permettrait de croire que nous pouvons poursuivre sans faire revenir les témoins.

**M. Eglington:** Monsieur le président, il est apparu clairement, même si nous avons posé seulement quelques questions et obtenu seulement quelques réponses, que d'abord, le projet de loi sur Via Rail Canada est en cours de rédaction, mais que nous n'avons aucune idée du moment où il sera déposé et que, deuxièmement, la relation entre la politique gouvernementale et la Commission des transports est plutôt vague sur le sujet du service de voyageurs. Les règlements ne semblent certainement pas apporter d'éclaircissements, et j'estime que nous n'avons certainement pas, l'autre soir, fouillé à fond la question de la relation qui existe réellement entre le ministère des Transports, et ses objectifs de politique sur les lignes de voyageurs, ses directives sur les prix et Via Rail. Néanmoins il est devenu, je crois, évident, du moins selon le point de vue que le présent comité a toujours adopté, qu'il faut absolument une loi.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Croyez-vous que nous devrions tenter de faire revenir les témoins? La question est assez réthorique, je suppose, car nous allons probablement être partis. Le comité pourrait peut-être étudier la question lors du prochain Parlement, je suppose.

**Le sénateur Godfrey:** Il se pourrait que je ne sois pas là.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Non, je le sais.

**Le sénateur Godfrey:** Ah, ces paris à la cote. Ne pourrions-nous pas reporter toute discussion réelle jusqu'à ce que ceux qui n'étaient pas ici aient pu examiner le procès-verbal?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Cela vaudrait peut-être mieux, je suppose.

## [Text]

Another thing that I want to say arising out of the meeting the other evening is that I think that in future—it will not make any difference to me, of course, because I shall not be here—but in future it may be necessary to impress upon new members particularly that this is not a general grievance committee but it is a committee with certain specific tasks set for it in its terms of reference and therefore we cannot go chasing after all kinds of hares, foxed and other wild animals down all sorts of paths. The other night we had a good deal, at the beginning, a good deal of general grievances vented. I did not like to be too dictatorial by bringing it to a halt as I felt like doing, partly because we had a new member and partly because I sometimes like to be reasonably pleasant and agreeable. But I think it got to the point where it may be necessary in future to impress upon new members, and some of our old members, that we have not got a mandate to deal with everything that may be rotten in the state of Denmark or Canada or any other country. I think also that it may be necessary for the Committee in future if witnesses come before it who talk about things which are not really relevant to our terms of reference but merely describe how magnificently they perform their own duties or something of that sort—it may be necessary for the Committee to bring them up rather short and say, "Well, that is very nice but would you mind answering this specific question which is relevant to our mandate?" A rather more important matter ...

**Senator Godfrey:** May I make just one comment? I am inclined to agree with everything you have said and yet parliamentary tradition rather leans otherwise, that we get somebody up—what? When Parliament considers the main estimates, they used to go into Committee of the Whole. One thing you never discussed was the estimates themselves.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh, yes.

**Senator Godfrey:** I mean, I use that as a sort of a grievance. In a way it does give an opportunity for people to get some grievances off their chest. And better there than in the Senate or the House of Commons. That is where I really object to people wasting the time.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I merely raise it. It is academic to me. I shall be among the shadows. I shall shortly be among those at rest, as Milton said, so it does not really matter to me. But I thought I would leave on the record the reflections of a departing spirit about what might have to be taken into consideration. Our successors may have to tackle these things.

• 1120

**Senator Godfrey:** I would like to mention one other thing, excuse me. When a new person becomes a member of the Committee—do they get briefed? Are they supplied with a certain amount of information which would allow them ... For instance, does somebody send them a list of the criteria?

**Mr. Eglington:** Well, when we know somebody is coming they get ...

**Senator Godfrey:** And more or less permanent.

## [Translation]

Une autre chose que j'aimerais faire remarquer, à la suite de la réunion de l'autre soir, c'est qu'à l'avenir—cela n'a pas d'importance pour moi, bien sûr, puisque je ne serai pas ici—mais à l'avenir, il faudrait peut-être faire comprendre plus particulièrement aux nouveaux membres que notre comité n'est pas un comité de griefs, mais bien un comité auquel certaines tâches précises ont été assignées dans son ordre de renvoi et que, par conséquent, nous ne pouvons pas courir plusieurs lièvres à la fois. L'autre soir, au début, nous avons entendu beaucoup de griefs. Je n'ai pas voulu me montrer trop dictatorial ni couper court comme j'en avais envie, en partie parce que nous accueillons un nouveau membre, en partie aussi parce qu'il m'arrive de vouloir être assez plaisant et agréable. Néanmoins, les choses en sont à un point tel qu'il faudra peut-être, à l'avenir, faire comprendre aux nouveaux membres et à quelques-uns de nos membres les plus anciens que nous n'avons pas reçu le mandat d'étudier tout ce qui est peut-être pourri au Danemark, au Canada ou ailleurs. Il pourrait également être nécessaire à l'avenir, si les témoins qui comparaissent abordent des sujets qui ne sont pas vraiment liés à notre ordre de renvoi, mais qui sont simplement une description de la façon magnifique dont ils ont rempli leurs propres fonctions ou quelque chose de ce genre, il pourrait être nécessaire de couper court à leurs explications et de dire: "tout cela est bien gentil, mais pourriez-vous répondre à la question précise en rapport avec notre mandat?" Une question encore plus importante, ...

**Le sénateur Godfrey:** Puis-je faire une remarque? Je suis porté à approuver tout ce que vous avez dit, et pourtant la tradition parlementaire porte plutôt dans l'autre sens, quelqu'un se lève ... Comment? Lorsque le Parlement étudie le budget principal des dépenses, il avait l'habitude de se réunir en comité plénier. Or, la seule chose qui ne faisait pas l'objet du débat, c'était les prévisions budgétaires elles-mêmes.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Je veux dire que c'est un genre de grief. D'une certaine façon, on offre ainsi l'occasion aux gens de se décharger de quelques griefs. Il vaut mieux que ce soit là qu'au Sénat ou à la Chambre des communes. Car à ces endroits je m'oppose vraiment à ce que les gens perdent du temps.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je ne fais que soulever la question. C'est tout à fait rhétorique pour moi. Je serai à l'arrière-plan. C'est donc dire pour paraphraser Milton, que je serai bientôt au repos; cela m'est donc égal. Avant de partir, je voudrais vous offrir quelques réflexions sur les sujets qui méritent considération, tâche qui reviendra à nos successeurs.

**Le sénateur Godfrey:** Excusez-moi, j'ai quelque chose à ajouter. Quand le comité accueille un nouveau membre, ce dernier a-t-il droit à une séance d'information? Est-ce qu'on lui donne certains renseignements qui lui permettent ... Par exemple, existe-t-il une liste des critères?

**M. Eglington:** Quand nous apprenons qu'un nouveau membre se joint à l'équipe, nous...

**Le sénateur Godfrey:** De façon plus ou moins permanente.

**[Texte]**

**Mr. Eglington:** ... just a little black book. But I did not know until the other might that Mr. Kempling—In fact, did Mr. Kempling come officially or ...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, he did so, I understood.

**Senator Godfrey:** So I see. So they do; I know that you get these replacements.

**Miss Mayrand:** After Mrs. Holt came for the first time we sent her all kinds of documentation afterwards and ...

**Senator Godfrey:** You might just do a xeroxed copy of Senator Forsey's remarks now. You could term it the little black book for the future.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, the other thing that came up the other night and it is the second time it had come up when we had had witnesses before us, was the question of whether counsel has any business asking questions of witnesses. Mr. Béchard feels very strongly about this. He raised the question once before and I hope that it had been laid to rest but it had not. He took the very strongest objection on procedural grounds the other night to Mr. Eglington's asking questions. As far as I could see, members of the Committee had, for the time being at all events, exhausted their wish to question and I thought it would be useful for Mr. Eglington to ask some questions of the witnesses. But, Mr. Béchard appeared to take the position, if I understood him, that counsel should not ask questions at all and that only members of the Committee should ask questions. I am inclined to think that a restriction of that sort is not conducive to the most effective functioning of this particular Committee. But my experience of committees, other than this, is so small, and it is so rarely that we have had witnesses before this Committee, that I am not at all ready to be dogmatic about it. But I think we ought to get things settled, especially as we have been suggesting recently, I think, that in future the Committee might be asking people to come before it as witnesses a lot more than we have in the past. Now, some of the other members of the Committee have had vast experience in various committees and committees which have counsel and of the part which counsel takes. On this subject I am not as well-informed as I ought to be, but I think this question ought to be settled.

**Mr. McKinley:** I would think, Mr. Chairman, along that line, we have counsel that writes letters to all these departments and very often has to manufacture his own letters, put the letters into his own words and ask the questions of these departments that he thinks the Committee should know, or that the Committee has talked about. I think doing that is the same thing as asking questions of witnesses who might be before us. Now, I have sat on many, many committees and chaired many, many committees but not very many with counsel present before, so in that regard I cannot be very helpful, but I think counsel should be permitted to ask questions of witnesses because that is why we have expert counsel with us.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Senator Godfrey.

**Senator Godfrey:** Well, I think the first fundamental rule is that the Committee runs its own affairs and can decide what it

**[Traduction]**

**M. Eglington:** ... lui donnons un petit livre noir. Je n'ai appris que récemment que M. Kempling ... Au fait, M. Kempling fait-il officiellement partie du comité ou ...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Que je sache, oui.

**Le sénateur Godfrey:** Je vois. On s'en occupe donc. D'autre part, il y a les remplacements.

**Mlle Mayrand:** Quand Mme Holt est venue pour la première fois, nous lui avons envoyé une documentation et ...

**Le sénateur Godfrey:** Désormais on pourrait distribuer des exemplaires des remarques que le sénateur Forsey s'apprête à faire. Ce sera le petit livre noir de l'avenir.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** L'autre soir, pour la deuxième fois, on s'est demandé si notre conseiller avait le droit de poser des questions aux témoins qui comparaissaient ici. M. Béchard avait une opinion très arrêtée sur le sujet. Il avait déjà soulevé la question et j'aurais bien voulu qu'elle soit réglée. M. Béchard, invoquant les règles de procédure, s'est opposé fermement à ce que M. Eglington pose des questions. A ce moment-là, les membres du comité avaient eu le loisir de poser toutes leurs questions et j'ai cru qu'il serait utile que M. Eglington en pose certaines aux témoins. M. Béchard a cependant prétendu que le conseiller ne devrait pas en poser car c'était réservé aux membres du comité. A mon avis, si on impose des restrictions de ce genre, on limite l'efficacité du travail du comité. J'ai cependant très peu d'expérience en ce qui a trait au travail des comités et il est tellement rare que nous accueillions des témoins ici, que je ne suis pas prêt à me prononcer là-dessus. Il est donc nécessaire que nous régions cette question, car nous prévoyons à l'avenir de convoquer des témoins beaucoup plus souvent que par le passé. Certains membres de notre comité ont déjà une grande expérience du travail des comités, notamment des comités qui font appel à des conseillers, ils connaissent donc bien le rôle des conseillers en l'occurrence. Pour ma part, je ne possède pas tous les renseignements souhaités à ce sujet mais j'estime que la question doit être réglée.

**M. McKinley:** Monsieur le président, notre conseiller entretient une correspondance avec tous les ministères et, très souvent, c'est lui qui écrit ses propres lettres, leur demandant les renseignements qu'il estime utiles aux membres du comité ou encore les renseignements que le comité a demandés. Cela est donc tout à fait comparable; c'est exactement comme s'il posait des questions aux témoins qui comparaissent devant nous. J'ai siégé à beaucoup de comités; j'en ai présidé beaucoup également, mais très peu où un conseiller était présent constamment, si bien que je ne peux pas vous être utile ici. Je pense néanmoins que nous devrions permettre à notre conseiller de poser des questions aux témoins, car c'est la raison pour laquelle nous faisons appel aux services d'un expert.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Sénateur Godfrey.

**Le sénateur Godfrey:** Une règle fondamentale veut que ce soit le comité lui-même qui fixe ses propres règles et décide ce

## [Text]

wants to do. So if it thinks that it is the best thing to have counsel ask or not ask questions, that is entirely up to the Committee. I would think that Mr. Béchard with the precedents of the House of Commons . . . Generally speaking there are so many eager questioners on those committees that they never have time to hear a counsel. My own experience has been that counsel can be very helpful. I was on a committee recently, and I will not mention its name; but I found I would get a little irritated when counsel was given precedence over the members of the committee. I think when I am dying to ask a question and the counsel interrupts and asks questions, and I put up with trying to play the rules of order and the counsel does not. I just do not think that the counsel should take precedence. That is all I have to add.

• 1125

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I quite agree.

**Senator Godfrey:** But certainly I think, particularly in this Committee, we should establish quite clearly that . . . I think the counsel should act in—what do you call it when you are in the clean-up position? No. 4 in the batting order. Is that not it? Ordinarily the members ask the questions to begin with, and counsel asks the ones we have overlooked or the ones that he feels have not been answered satisfactorily and so on. There are so few of us here at the meetings too it just makes sense.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** After Mr. Béchard's previous protest on this subject, I made a particular point of making sure that members asked all their questions and only then did counsel come into the picture. But Mr. Béchard apparently is not at all satisfied with that and I thought I had better raise the subject. I think myself it is very important that our counsel, who are almost necessarily much more conversant with the details of the matters that come before us than most of the members of the Committee . . . there are rare exceptions perhaps, like Senator Godfrey—but I think our counsel are generally more familiar with all the details and the background, and I think there are points which they can bring out by questions which would be very difficult for members to.

**Senator Godfrey:** There is one other point. In procedures in Senate committees, which I do not think they do in the House of Commons, Senate committees quite often will appoint a lead questioner. He knows two or three days beforehand that he is to be the lead questioner, so he prepares himself and so on. I do not think we need, as long as we have counsel here, to adopt that procedure, although sometimes that is not a bad idea; if you feel it is something very important, and particularly with a minister or something, to make sure that one of the members of the Committee would take it upon himself to be the lead questioner and would be so designated and would be so informed. And he gets longer. Instead of being confined to the five minutes or something that we are practising in the Senate, it was half an hour, or it could be three quarters.

## [Translation]

qu'il entend faire. Si le comité décide qu'il est opportun que le conseiller pose des questions, ou s'il décide que ce n'est pas nécessaire, c'est à lui de se prononcer. Étant donné les précédents à la Chambre des communes, M. Béchard . . . En règle générale, il y a toujours tant de membres qui veulent poser des questions qu'on n'a pas le temps de laisser la parole au conseiller. D'après ce que j'ai pu constater, les interventions de notre conseiller ont toujours été très utiles. Récemment je siégeais à un comité, je ne dirai pas lequel, et j'ai été un peu irrité qu'on donne la parole au conseiller avant de la donner aux membres du comité. Quand je crève d'envie de poser une question et que le conseiller intervient pour poser les siennes, je peux me rabattre sur le Règlement, alors que le conseiller ne le peut pas. Je ne pense pas que le conseiller doive avoir préséance. Je m'en tiendrai là.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je suis tout à fait d'accord avec vous.

**Le sénateur Godfrey:** Mais, en ce qui a trait à notre comité ici, nous devrions préciser clairement que . . . Je pense que notre conseiller devrait jouir des priviléges que confère la quatrième place au bâton, au base-ball. Les membres du comité poseraient d'abord leurs questions et le conseiller pourrait compléter en posant celles que nous avons omises. Il pourrait poser des questions quand il pense que les réponses déjà données ne sont pas suffisantes. Nous sommes si peu nombreux ici que cela est tout à fait réalisable.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Après avoir entendu les protestations de M. Béchard, je me suis assuré que tous les membres avaient la possibilité de poser leurs questions et ensuite j'ai permis au conseiller d'intervenir. Il semble que cela ne convienne pas tout à fait à M. Béchard et j'ai pensé qu'il valait mieux soulever la question pour en débattre. Pour ma part, je pense qu'il est très important que notre conseiller, qui est beaucoup plus au courant des questions dont nous traitons que la plupart des membres du comité . . . il existe de rares exceptions, comme le sénateur Godfrey, par exemple, mais je pense que notre conseiller est en général beaucoup plus au courant des détails et des antécédents que nous le sommes. Je pense que, dans certains cas, il peut poser des questions que les membres du comité ne songeraient pas à poser.

**Le sénateur Godfrey:** Je voudrais ajouter quelque chose. Les comités du Sénat, à la différence des comités de la Chambre des Communes, choisissent souvent de nommer un orateur principal. Il sait deux ou trois jours d'avance que ce sera lui qui sera l'orateur principal, et il se prépare. Dans la mesure où notre conseiller est présent à nos séances, il n'est pas besoin que nous adoptions cette procédure, bien qu'elle pourrait s'avérer utile. Si la question est très importante, si un ministre est en cause, il faudrait qu'un membre du comité se constitue orateur et qu'il agisse en conséquence. Il lui faudrait un peu plus de temps. Au lieu de lui accorder cinq minutes, nous pourrions, comme cela se fait au Sénat, envisager de lui donner une demi-heure ou même encore trois quarts d'heure.

## [Texte]

**Mr. McKinley:** I think generally speaking that is done in the House of Commons committees too. It would be the critic of the department usually that would lead off, unless he designated someone else.

**Senator Godfrey:** Does he get a longer length of time than the others?

**Mr. McKinley:** Usually the first member of each party gets 10 minutes and then after that five minutes. That is a rule they put in that I disagree very much with, but they pushed it through.

**Senator Godfrey:** They are tougher than we are, because ours can go much longer.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** There is just one other point that I would like to bring up; a housekeeping matter. What staff is going to Washington? Do you know, Senator Godfrey?

**Senator Godfrey:** I was told there are five going to Washington.

**The Clerk of the Committee:** The two counsel, the two clerks and Mr. Dobell.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh, yes. But you are expecting to have counsel go?

**The Clerk of the Committee:** I think . . .

**Mr. Eglington:** Speaking for myself, I am quite happy to drop out.

**Senator Godfrey:** Counsel should be the one person that should be there; that is very important. I was told there are 11 other members of the Committee that are going. We will have the largest attendance.

**Mr. McKinley:** Just a question along that line: are spouses invited to go?

**Senator Godfrey:** I do not think so. Sometimes they are and sometimes they are not on these Washington trips. Sometimes Mr. Dobell, as the one supplying the funds that he has available, they can arrange for spouses to go along. When it is strictly House of Commons there is no problem, except that I guess that is at the entire expense of the . . . But I do not think they are laying on a special program. I have been down there where they would actually take care of the wives and lay on a program for them.

**Mr. McKinley:** Then as far as we know now they are not.

**Senator Godfrey:** No.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** At any rate though, as Mr. Eglington cannot go, or sees no particular point in his going, I thought we should be clear, or counsel should be clear, about whether they were expected to be there or whether they were not. I presume M<sup>me</sup> Mayrand will be able to go, but I wanted to know.

**Senator Godfrey:** I am not quite sure why we need two clerks of the Committee. Just because it happens to be a joint committee, why do we need two?

**The Clerk of the Committee:** Mr. Baldwin suggested that two come that can attend the meeting.

## [Traduction]

**M. McKinley:** Si je ne m'abuse, les comités de la Chambre des Communes font ainsi également. C'est le critique officiel qui a d'abord la parole, à moins qu'il ne cède son tour à quelqu'un d'autre.

**Le sénateur Godfrey:** Est-ce qu'il dispose de plus de temps que les autres?

**M. McKinley:** D'habitude, le premier membre de chaque parti à prendre la parole dispose de dix minutes, ensuite les autres ont cinq minutes. C'est une règle qu'on a adoptée, même si je la réprouve.

**Le sénateur Godfrey:** On est là-bas beaucoup plus sévère que nous, car ici les membres du comité disposent de beaucoup plus de temps.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'aimerais aborder une question d'ordre pratique. Quels sont les membres de notre personnel qui iront à Washington? Pouvez-vous me répondre, sénateur Godfrey?

**Le sénateur Godfrey:** On m'a dit que cinq personnes iraient à Washington.

**Le greffier du comité:** Les deux conseillers, les deux greffiers et M. Dobell.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je vois. Les conseillers vous accompagneront donc, n'est-ce pas?

**Le greffier du comité:** Je pense . . .

**Mr. Eglington:** Pour ma part, je serais tout à fait prêt à y renoncer.

**Le sénateur Godfrey:** Notre conseiller devrait aller à Washington, c'est très important. On me dit que onze membres du comité doivent s'y rendre. Nous serons donc nombreux.

**M. McKinley:** Est-ce que les épouses sont invitées également?

**Le sénateur Godfrey:** Je ne pense pas. Parfois on les invite, à l'occasion de ces voyages à Washington, parfois on ne les invite pas. Parfois M. Dobell, dans la mesure où il a des fonds disponibles, peut prendre les dispositions nécessaires pour que les épouses accompagnent le groupe. Quand c'est un comité de la Chambre des Communes, il n'y a pas de problème sauf que les dépenses doivent être rationnées par . . . Je ne pense pas qu'il y ait des activités spéciales à l'intention des épouses. D'après mon expérience, il y en a cependant déjà eues.

**M. McKinley:** Dans le cas qui nous occupe, il n'y en a pas de prévues, n'est-ce pas?

**Le sénateur Godfrey:** Non.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** De toute façon, puisque M. Eglington dit que sa présence n'est pas indispensable, je pense qu'il faudrait déterminer tout de suite si nous aurons besoin de ses services ou non. Je suppose que M<sup>me</sup> Mayrand pourra y aller; entendons-nous dès maintenant.

**Le sénateur Godfrey:** Avons-nous vraiment besoin de deux greffiers. Ce n'est pas parce que c'est un comité mixte que nous avons besoin de deux greffiers.

**Le greffier du comité:** M. Baldwin a proposé que les deux greffiers accompagnent le groupe pour assister aux réunions.

## [Text]

**Senator Godfrey:** I am a little worried about the number that are going from the Committee. The 11 can be a little too many to fit in to a . . . I am just talking about the mechanics of talking to people. But really, do we need two clerks? Your boys are very efficient, are you not?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Perhaps they can toss for it.

**Senator Godfrey:** Yes, I would think so.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** In any even, counsel will not be going and I will not be going.

• 1150

**Senator Godfrey:** Which Counsel will not be going?

**Mr. Eglington:** I would be happy to go if it is clear that people want me to go; but I am more than happy not to go.

**Senator Godfrey:** Mr. Eglington should be there. It is very important. But I do not see why we need two. That puts it in a bit of a jacket—just because it is a joint committee. Technically, if you can persuade me that it requires two people to usher us on and off airplanes or get us hotel reservations, that is fine. But I do not really . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, that is clear. I wanted to find out whether Counsel were expected to go over there or not, because I think they were left in some uncertainty about it and I wanted to clear it up.

Now then, I think we can get to this business. The first thing we have before us this morning is SOR/78-591—Canada Pension Plan Regulations, amendment. Have members any questions or observations on this?

**Senator Godfrey:** I hope this is off the record, but anyway, I have not had a chance to do any homework, soon . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I have done a little.

**Mr. Eglington:** I think this just falls into the will-do-in-future category.

**Senator Godfrey:** So if you can bear that in mind . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, is there anything that—Mr. McKinley, have you any comment or question about it?

**Mr. McKinley:** Not on this one.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Anything further?

**Mr. Eglington:** They are going to do it properly in future, so . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes.

Now, second, we have SOR/78-693—The Revised General Orders of the Board of Transport Commissioners for Canada, 1965, amendment.

By the way, we do not need to print that first one or any of that, do we?

## [Translation]

**Le sénateur Godfrey:** Je ne voudrais pas que la délégation soit trop nombreuse. Je pense que 11 personnes, c'est beaucoup . . . cela complique les choses quand il s'agit de leur adresser la parole. Avons-nous vraiment besoin de deux greffiers? Nos greffiers sont très compétents, n'est-ce pas?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Peut-être qu'ils pourraient s'entendre entre eux.

**Le sénateur Godfrey:** Je pense que oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** De toute façon, notre conseiller n'ira pas à Washington, et moi non plus.

**Le sénateur Godfrey:** Quel est celui des conseillers qui n'ira pas à Washington?

**M. Eglington:** Je serai très heureux de me rendre à Washington si vous le souhaitez, mais je le serai encore plus de ne pas y aller.

**Le sénateur Godfrey:** Je crois que M. Eglington devrait venir. C'est très important. Nous n'avons pas cependant besoin de deux conseillers. Cela crée une situation un peu délicate puisqu'il s'agit d'un comité mixte. Si vous réussissez à me convaincre que nous avons besoin de deux personnes pour nous conduire à l'avion ou s'occuper de nos réservations d'hôtels, très bien, mais je doute vraiment que . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est très clair. Je voulais seulement savoir si le conseiller devait nous accompagner. Il n'en était pas sûr lui-même et je voulais mettre les choses au point.

Nous pouvons maintenant passer à nos travaux. Le premier règlement que nous devons étudier ce matin est le DORS/78-591—Règlement sur le Régime de pensions du Canada—modification. Avez-vous des questions à poser ou des remarques à faire?

**Le sénateur Godfrey:** Je vous dirai entre nous que je n'ai pas eu le temps de faire mes devoirs et que . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'ai un peu étudier la question.

**M. Eglington:** Ce règlement tombe dans la catégorie des règlements que l'on étudiera plus tard.

**Le sénateur Godfrey:** Dans ces conditions . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Y a-t-il quelque chose . . . Monsieur McKinley, avez-vous des remarques à faire ou des questions à poser?

**M. McKinley:** Pas au sujet de ce règlement-là.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Rien d'autre?

**M. Eglington:** Je crois que tout devrait bien se passer à l'avenir, et . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui.

Deuxième règlement à étudier, le DORS/78-693—Ordonnances générales révisées de la Commission des transports du Canada, 1965, modification.

A propos, nous n'avons pas besoin d'imprimer le premier règlement ni aucun des documents qui s'y rattachent, n'est-ce pas?

**[Texte]**

Now, here we have got a rather large bundle of material.

**Mr. Eglington:** I do not think it needs printing, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I do not think it needs printing, but—have members any comments or questions?

**Senator Godfrey:** Could we have Mr. Eglington lead off on each one of these, to reverse the order on this occasion.

**Mr. Eglington:** The reason that I made the inquiries here was that there appeared to be a number of revocations of the general orders of the old Board of Transport Commissioners popping up; and I always tend to feel, when I see this sort of thing, that the regulations are disappearing and they have been whisked away into some unofficial document or a document that is not a regulation. It appears in this instance that the regulation or sort of general order that was revoked was considered to be ultra vires and it has been replaced by a procedure of application to the Transport Commission in its quasi-judicial function. The general order has been replaced by these procedural rules, which do nothing more than indicate to the railway companies the very steps they have to follow in getting themselves ready to bring an application to the Commission. So there is nothing objectionable in the new situation.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** There is nothing further we have to do about it.

Now, the next one is SOR/78-744 and SOR/78-745—Immigration Regulations, 1978, amendments.

**Miss Mayrand:** This does not need to be printed either. I just pointed out to the department that they had to make some changes and they agreed to make them.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** They simply are making corrections.

Next, SOR/78-804-Mail Receptacles Regulations, amendment. Here we have a considerable volume of material. Is it necessary to print any or all of this, Mr. Eglington?

**Mr. Eglington:** The correspondence, Mr. Chairman, has been printed before, so . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, I thought so.

**Mr. Eglington:** . . . the only matter that has to be decided on printing is the note of December 1.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, should that be printed? I am rather inclined to think it should.

MAIL RECEPTACLES REGULATIONS, amendment  
Post Office Act

December 1, 1978

This amendment touches on two separate issues that have been raised by the Committee with the Postmaster General's

**[Traduction]**

Nous avons une bonne pile de documents.

**M. Eglington:** Je ne crois pas qu'il soit utile de les imprimer, monsieur le président.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je ne le crois pas non plus. Les députés ont-ils des remarques à faire ou des questions à poser?

**Le sénateur Godfrey:** Nous pourrions peut-être inverser l'ordre que nous suivons habituellement et demander à M. Eglington de nous faire connaître d'abord son opinion sur chaque règlement?

**M. Eglington:** J'ai décidé de faire une enquête au sujet de ce règlement suite à l'approbation de plusieurs ordonnances générales émises par les commissaires de l'ancienne Commission des transports. Dans ce genre de circonstance, je crains toujours que les règlements ne disparaissent ou ne soient transformés en documents officieux qui ne soient plus des règlements. Dans ce cas précis, il semble que l'ordonnance générale qui a été abrogée ait été jugée anticonstitutionnelle et qu'elle ait été remplacée par une procédure de demande auprès de la Commission des transports, compte tenu du statut quasi-judiciaire de cette dernière. L'ordonnance générale a été remplacée par des règles de procédure, dont le seul objet consiste à indiquer quelles mesures les sociétés de chemins de fer doivent prendre lorsqu'elles souhaitent présenter une demande à la Commission. Il n'y a donc rien à réduire à ce nouvel état de choses.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous ne pouvons rien faire d'autre à ce sujet.

Les règlements suivants sont le DORS/78-744 et le DORS/78-745—Règlements sur l'immigration de 1978—modifications.

**Mme Mayrand:** Il est inutile d'imprimer ces documents. J'ai souligné au ministère que des modifications devaient être apportées et ils ont été d'accord.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ils sont en train d'apporter des rectificatifs.

Ensuite, DORS/78-804—Règlement sur les boîtes aux lettres—modifications. Nous avons une pile énorme de documents. Est-il nécessaire de tous les imprimer, monsieur Eglington?

**M. Eglington:** Les lettres ont déjà été imprimées, monsieur le président, donc . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est ce que je pensais.

**M. Eglington:** Nous avons décidé d'imprimer uniquement la note explicative datée du 1<sup>er</sup> décembre.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Doit-on imprimer ce document? Personnellement, je crois que oui.

RÈGLEMENTS SUR LES BOÎTES AUX LETTRES—modification  
Loi sur les postes

Le 1<sup>er</sup> décembre 1978

Cette modification porte sur deux questions distinctes soulevées par le Comité auprès du ministre des Postes. Il a été répondue de façon satisfaisante à l'une mais pas à l'autre.

## [Text]

Department. One has been dealt with successfully; the other not.

The new subsections (3) and (4) of section 21 are free of the constructional difficulties found by the Committee in their predecessors which have been amended as promised by Mr. Rapley (Assistant Deputy Postmaster General) in his letter of 15th June 1978.

The new section 5 of Schedule G to the Regulations goes only a small way to meeting the Committee's objections which are noted in the attached correspondence. (The original Schedule G is also attached). The new section 5 imposes no duty on the Postmaster to restore service even when he is satisfied that the reason for suspension has been corrected. This, presumably, is meant to be a discretion held *in terrorem* to ensure that building proprietors do not transgress repeatedly. (See letter of 22nd April 1977 from Mr. Uberig). The Committee's point that the Regulations should specifically provide for indefinite suspensions for repeated failures of the type mentioned in section 4 (see letter of 8th June 1977) has not been taken. And then recourse has been had to the Postmaster's satisfaction. The only reason for the inclusion of the words "the Postmaster is satisfied that" can be to make the whole exercise discretionary and to restrict review at the instance of an aggrieved building proprietor. In short, section 5 should provide that service shall be resumed when the reason for suspension of service pursuant to section 4 has been corrected. If it is desired to have a power to suspend service and to refuse to restore it even when the section 4 transgression has been made good, because of a past history of transgressions and suspensions, the regulations should so provide, and in such a way that the circumstances in which such a power may be exercised are clearly defined.

This may be thought not to be a very significant or vexatious matter, in a not very significant regulation. Yet, a sense of administrative oppression and of helplessness in the toils of the Administration is built up by hundreds, if not thousands, of just such little matters as this.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Any comments from members?

**Mr. McKinley:** Is Counsel satisfied with it?

**Mr. Eglington:** No, Mr. McKinley, I ...

**Mr. McKinley:** Could you summarize the remarks?

**Mr. Eglington:** I consider this amendment is a very half-hearted effort to meet the Committee's objection. It still leaves the building owner at the receiving end of the discretion, which has been deliberately retained, so the correspondence tells us, so that building owners can be penalized if they get into the habit of having their mail delivery rooms fall below standard. The Committee's objection right from the beginning was that if there is to be suspension of this kind, the regulations should clearly say so, and that the ground for suspension is that they have been persistent in their failure to maintain their premises

## [Translation]

Les nouveaux paragraphes 3) et 4) de l'article 21 ne contiennent pas les difficultés d'interprétation que le Comité avait trouvé dans leurs prédecesseurs et qui ont été modifiés comme promis par M. Rapley (sous-ministre adjoint des Postes) dans sa lettre du 15 juin 1978.

Le nouvel article 5 de l'annexe G du Règlement ne répond que partiellement aux objections (reprises dans la correspondance ci-incluse) soulevées par le Comité. (L'original de l'annexe G est également inclus.) Le nouvel article n'oblige pas le ministre des Postes à reprendre le service même lorsqu'il a constaté que les mesures correctives nécessaires ont été prises. On doit probablement comprendre que cela relève de la discréption *in terrorem* du ministre, garantissant que les propriétaires d'édifices ne transgesseront pas la loi de façon répétée. (Voir la lettre du 22 avril 1977 de M. Uberig). La question soulevée par le Comité qui portait sur le fait que le règlement devrait prévoir de façon précise la suspension indéfinie en cas de transgressions répétées visées à l'article 4 (voir la lettre du 8 juin 1977) n'a pas été prise en ligne de compte. Ensuite, une intervention a eu lieu à la satisfaction du ministre des Postes. La seule raison d'inclure les mots «lorsque le maître de poste aura constaté» peut rendre cette mesure essentiellement discrétionnaire et restreindre la portée de réexamen effectué à la demande du propriétaire d'édifice lésé. En résumé, l'article 5 devrait prévoir que le service reprendra lorsque les raisons ayant donné lieu à la suspension en vertu de l'article 4 auront été corrigées. Si l'on veut disposer d'un pouvoir de suspendre des services et de refuser de le reprendre, même après avoir pris les mesures correctives qu'implique la violation de l'article 4, à cause d'antécédents de transgressions et de suspensions, le règlement devrait le stipuler de telle façon que les circonstances dans lesquelles ce pouvoir peut être exercé soient clairement définies.

On peut considérer que cette question n'est ni très importante ni grave, et que le Règlement en soit n'est pas non plus très important. Néanmoins, on ne peut retirer qu'un sentiment d'oppression et d'impuissance devant l'Administration face à des centaines sinon des milliers de petites difficultés comme celle-ci.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Les députés ont-ils des remarques à faire?

**M. McKinley:** Le conseiller est-il satisfait?

**M. Eglington:** Non, monsieur McKinley, je ...

**M. McKinley:** Pourriez-vous résumer vos remarques?

**M. Eglington:** J'estime que cette modification ne répond que partiellement aux objections soulevées par le comité. Étant donné que toute discréption a été délibérément laissée aux propriétaires de l'édifice où se trouvent les boîtes aux lettres, ces derniers peuvent être pénalisés si les boîtes aux lettres ne sont pas conformes aux normes établies. Dès le début, les membres du comité ont fait remarquer que le Règlement devait prévoir de façon précise la suspension en cas de transgressions répétées.

## [Texte]

properly and it should be quite clear in the regulation governing the suspension.

## [Traduction]

• 1135

The new regulation is still that delivery may be resumed when the Postmaster is satisfied that the reason for such suspension has been corrected. So if the Postmaster says that you have been a very bad building owner in the past, you were suspended five times before, we are simply not going to resume it again, if that is what they want to do, which appears clear from the correspondence, the regulation should say so.

**Mr. McKinley:** I would agree with that, Mr. Chairman. I think this should be pushed further.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I felt that the last paragraph there—I had a look at the thing: we thought this not to be a very significant or contentious matter, and so forth—I am inclined to think this should be pursued with the department.

Now, the next one is SI/77-208—Penitentiary Inmates Accident Compensation Terms and Conditions. Here we have a very considerable comment from counsel in which I think there is one misprint on page 4.

**Mr. Eglington:** There are several.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I will ask counsel to tell us where they are so that we can get the thing straight. The one I noticed was in line two on page 4 which says:

The Minister must relinquish his right to bring an action.

I sat bolt upright and said, hello, am I seeing things or having one of those things chaps have that begin with an "H", otherwise, an hallucination? I felt sure it was a misprint. Where are the others?

**Mr. Eglington:** The first one is on page 3, at the paragraph numbered 5 (a). The last word should, of course, be "dependent" spouse, the adjective.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh, yes, yes, of course.

**Mr. Eglington:** And on page 4, the second line, the word "Minister" should be "individual". And on page 5, paragraph 15, the rating schedule there, that particular comment refers to section 13(2).

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, what should be inserted?

**Mr. Eglington:** The rating schedule referred to, Section 13(2).

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The rating schedule referred to in Section 13(2).

**Mr. Eglington:** Section 13(2).

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** In Section 13(2). Is that right?

**Mr. Eglington:** Right, Mr. Chairman.

Le nouveau règlement stipule seulement que le service pourra reprendre lorsque le ministre des Postes aura constaté que les mesures correctives nécessaires auront été prises. J'estime que le règlement devrait stipuler de façon précise que le ministre des Postes peut vous dire que vous avez été un très mauvais propriétaire puisqu'on vous a imposé une suspension à cinq reprises et que le service ne reprendra pas.

**M. McKinley:** J'approuve ce qu'a dit le conseiller monsieur le président. La question devrait être approfondie.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je fais des réserves au sujet du dernier paragraphe: «on peut considérer que cette question n'est ni très importante ni grave, etc....». Nous devrions saisir le ministère.

Nous passons maintenant au TR/77-208—Modalités d'indemnisation des détenus de pénitenciers (Accidents de travail). Les remarques du conseiller sur ce règlement sont très nombreuses, et je crois qu'il y a une faute d'impression à la page 4.

**M. Eglington:** Il y en a plusieurs.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je demanderai au conseiller de nous dire où se trouvent ces fautes d'impression afin que tout soit clair. J'en ai noté une à la ligne 2 page 4 de la version anglaise:

The Minister must relinquish his right to bring an action.

J'ai sursauté et je me suis demandé si je n'étais pas moi aussi en proie à un phénomène qui commence par la lettre H. Je veux parler d'une hallucination. Je savais qu'il s'agissait d'une faute d'impression. Quelles sont les autres?

**M. Eglington:** La première se trouve à la page 3, paragraphe 5(a) de la version anglaise. Il faut lire "dependent" spouse, l'adjectif et non pas le nom.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, bien sûr.

**M. Eglington:** A la page 4 de la version française. A la deuxième ligne du paragraphe du milieu de la page il faut remplacer «le ministre» par «l'individu». A la page 6, paragraphe 15 de la version française, il faut lire l'échelle devrait être publiée conformément à l'article 13(2).

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Que faut-il lire?

**M. Eglington:** L'échelle devrait être publiée conformément à l'article 13(2).

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Conformément à l'article 13(2).

**M. Eglington:** Oui, l'article 13 paragraphe 2.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** A l'article 13(2). C'est bien cela.

**M. Eglington:** C'est bien cela, monsieur le président.

## [Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Thank you very much. I hope that will get corrected when it is printed so that we will have it all clear.

**Mr. Eglington:** Yes. I should explain before we dive into this thing that I trust that I can do justice to this with this comment. I think many of the points in it are very, very important and may affect a group of people who are, in a sense, pretty defenceless. But the comment itself is based on a very elaborate manuscript that Mr. Massey left behind, and I trust I can do justice to the points that have been made.

**Senator Godfrey:** Well, members of the Committee—do you want to wait until I read it?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Are there any observations any of you want to make? If either of you have, I waive my right to ask questions and make observations, and would simply ask Mr. Eglington to draw our attention to the things that he thinks most important and then to clarify anything that any of us finds obscure. Mr. Eglington.

**Mr. Eglington:** Right. I think that is going to be very difficult to do, Mr. Chairman. Each of the points is a point unto itself. Perhaps if members want to have time to go through it we should stand it over to another meeting.

**Mr. McKinley:** Yes, I think that is a good idea.

**Senator Godfrey:** I have to leave at 12.00 noon.

**Mr. Eglington:** I might say that when I was going through this again yesterday, that paragraph numbered 9, I have certain reservations there. I have never liked to say "common-law marriage" because I doubt that there are more than a handful of real common-law marriages in this country. It would be those that were in Polish camps or something during the last war. To use the phrase "common-law marriage" in Section 6 is really meant to be something of the nature of a true common-law marriage and I do not know whether the comments there stand up. But, nevertheless, I think it probably simply means co-habiting.

• 1140

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** If we are standing this over, there is no particular point, I suppose, in printing it now, is there? The members will have it to look at between now and its reappearance before this or some future committee.

**Mr. Eglington:** Shall we put it on the next—the agenda has already been printed but we will make sure that it is ...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes. Now, we have SI/77-211, SI/78-166—Proclamations Summoning Parliament to meet. And there we have, what shall I say, a somewhat antiquarian and learned point. Need we spend very much time on it, Mr. Eglington?

**Mr. Eglington:** No, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think it is merely for the information of members.

## [Translation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Merci beaucoup. J'espère que ces erreurs seront corrigées à l'impression afin que tout soit très clair.

**Mr. Eglington:** Oui. Avant de poursuivre, je devrais vous dire que je crois pouvoir rendre justice à ces règlements en faisant la remarque suivante: plusieurs des points soulevés sont extrêmement importants dans la mesure où ils touchent des gens qui sont, en un sens, sans défense. Mes remarques sont fondées sur un document très détaillé que M. Massey m'a laissé, et je crois qu'il faut rendre justice aux arguments qui ont été avancés.

**Le sénateur Godfrey:** Je voudrais savoir si les membres du comité acceptent d'attendre un peu pour que je lise ce document?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Avez-vous des remarques à faire sur ce point? Sinon, je renonce à mon droit de poser des questions et de faire des remarques. Je voudrais demander à M. Eglington de nous indiquer quels sont les points qu'il juge les plus importants, et d'éclaircir ceux que nous avons de la difficulté à comprendre.

**Mr. Eglington:** D'accord. Cela sera très difficile monsieur le président. Les multiples aspects de ce règlement sont bien distincts. Les membres du comité pourraient peut-être étudier ce règlement afin que nous y revenions ultérieurement.

**Mr. McKinley:** Je crois que c'est une bonne idée.

**Le sénateur Godfrey:** Je dois partir à midi.

**Mr. Eglington:** Lorsque j'ai parcouru ce document hier, j'ai éprouvé certaines réserves au sujet du paragraphe 9. Je n'ai jamais aimé l'expression «mariage de droit commun» et je crois que les vrais mariages de droit commun au Canada sont rares. On pouvait peut-être parler de mariage de droit commun à l'époque des camps de prisonniers polonais, au cours de la dernière guerre. L'article 6 porte sur les vrais mariages de droit commun, et j'ignore si en ce cas ces remarques peuvent s'appliquer. Néanmoins, par «mariage de droit commun» on entend certainement co-habitation.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Puisqu'il y a des réserves à ce sujet, il est peut-être inutile d'imprimer maintenant ce document, n'est-ce pas? Les députés pourront l'étudier avant qu'il ne soit à nouveau présenté devant le comité ou devant un comité futur.

**Mr. Eglington:** Notre ordre du jour a déjà été imprimé, mais nous pourrions peut-être l'inscrire au prochain ... afin que ...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** D'accord. Nous passons maintenant aux TR/77-211, TR/78-166, Proclamations convoquant le Parlement à se réunir. Il s'agit ici d'une singularité historique et disons, un peu trop recherchée. Il n'est peut-être pas nécessaire que nous y consacrons beaucoup de temps. Monsieur Eglington?

**Mr. Eglington:** Non, monsieur le président.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est simplement pour l'information des membres du comité.

**[Texte]**

Then we have got some other things where the reply is not considered satisfactory.

SOR/75-222—Saskatchewan Hog Information (Interprovincial and Export) Regulations. This was before the Committee July 3, 1975 and March 3, 1977. Is there anything fresh here that we should print?

**Mr. Eglington:** The letter of October 23 has not been printed before. It does concern a general point.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh, yes, the last one here. So you think that should be printed.

**Mr. Eglington:** I think so. It makes a general point for and on behalf of the Department; it relates to a good number of these regulations.

October 23, 1978.

Mr. G. C. Eglington, Counsel,  
Standing Joint Committee on  
Regulations and Other  
Statutory Instruments,  
The Senate,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A4

Re: Agricultural Products Marketing Act—Saskatchewan Hog Information Regulation, SOR/75-222

Dear Mr. Eglington:

By your letter of September 4, 1975 you required a review of powers of entry, inspection and requisition of information contained in the above regulations, which were unfavourably viewed by the committee at its meeting on July 3rd, 1974. In the letter signed by E. P. Grant, A/Assistant Deputy Minister, it was mentioned in regard to this matter, that:

"The Board does presume that the regulations as it now stand would require proper identification, and that "reasonable time" allows some flexibility according to circumstance. We will prepare a draft amendment to Section 5 which should meet your concerns and will ask the Board to review this and possibly make such an amendment when they change the Information Regulations in other aspects".

Consulting for opinion of the Legal Services from Justice Department concerning this particular problem, they advised us that "reasonable time" is frequently used and it is defined in relation to the facts of any given situation legally. In this instance "reasonable time" for the inspection of a place or premises used for the marketing of hogs would be during normal business hours subject to any particularities of the trade.

The provisions of paragraph 5(2)(a) which provides that a person in possession or control of a premises shall permit any member or authorized representative of the Commission to inspect such place or premises is modified by subsection 5(1),

**[Traduction]**

Nous avons ensuite affaire à d'autres cas où les réponses fournies n'ont pas été jugées satisfaisantes.

DORS/75-222—Règlement sur les renseignements relatifs à la commercialisation des porcs de la Saskatchewan (Marché interprovincial et marché d'exportation). Ce règlement a été soumis au comité les 3 juillet 1975 et 3 mars 1977. Y a-t-il de nouveaux documents que vous souhaitez imprimer?

**M. Eglington:** La lettre du 23 octobre n'a pas encore été imprimée. Elle porte sur un point d'ordre général.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ah oui, la dernière. Vous pensez qu'il faut l'imprimer?

**M. Eglington:** Je crois. Elle porte sur un point d'ordre général: «après consultation avec le ministère . . .» cette lettre porte sur plusieurs règlements.

Le 23 octobre 1978

M. G. C. Eglington  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires  
Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Objet: Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles—Règlement sur les renseignements relatifs à la commercialisation des porcs de la Saskatchewan, DORS/75-222

Monsieur,

Vous demandez dans votre lettre du 4 septembre 1975 un examen des pouvoirs d'entrée, d'inspection et de demande de renseignements contenu dans le règlement ci-dessus, qui n'a pas été vu d'un œil favorable par le Comité lors de sa réunion du 3 juillet 1974. Dans une lettre signée par le sous-ministre adjoint, M. E. P. Grant, il est écrit à ce propos:

"La Commission croit que le règlement sous sa forme actuelle devrait être identifié adéquatement et que l'expression «à toute heure raisonnable» permet une certaine flexibilité selon les circonstances. Nous préparerons un projet de modification de l'article 5 qui devrait vous satisfaire et nous demanderons à la Commission de le réviser et de l'insérer au règlement sur les renseignements lorsqu'elle y apportera d'autres modifications."

Après consultation avec le ministère de la Justice pour obtenir l'avis du Contentieux à l'égard de ce problème particulier, nous avons été avisés que l'expression «à toute heure raisonnable» est fréquemment utilisée et qu'elle est définie en rapport avec une situation juridique donnée. Dans le cas présent, l'expression «à toute heure raisonnable» pour l'inspection d'un lieu ou d'un local destiné à la commercialisation des porcs signifie les heures d'affaires normales, sous réserve de toute particularité du commerce.

Les dispositions de l'alinéa 5(2)a), qui prévoient que toute personne qui est en possession ou qui a le contrôle de lieux ou de locaux doit permettre à tout membre ou représentant autorisé de l'Office de les inspecter, sont modifiées par le paragra-

## [Text]

that is that such inspection shall be carried out at "any reasonable time".

Paragraph 5(2)(b) states that persons in possession or control of a place or premises must furnish any member representative of the Commission with information. This statement is limited by the words qualifying the word "information", that is the only information to which they are entitled (in respect of the marketing of hogs). This is not a wide power to obtain information, but relates only to information necessarily required by the Board in relation to the marketing of hogs.

It is difficult to see how such a requirement destroys a person's basic right not to incriminate himself and is a subversion of normal search warrant procedure since the information relating to the marketing of hogs is necessary for the board's operation; the person engaged in the marketing of hogs is aware from these Regulations that he will be required to produce information relating to his marketings and unless he is acting contrary to the Regulations, there would be nothing incriminating in the material disclosed.

Legally, it is not necessary that there be a requirement in the Regulations that the representative of the Commission must show his authority and establish his identity since it is an underlying requirement that the individual to whom the right of entry and inspection is accorded is in fact a member or authorized representative of the Commission. The hog producer can require the individual to prove that he is a member or representative. It may be helpful to someone reading the Regulations who is unfamiliar with the law to have this specifically spelled out but it is not legally necessary.

Since there are apparently similar provisions in other Information Regulations we consider that no amendment be made to this particular Regulation unless and until it is determined to make such an amendment to all similar provisions in other Information Regulations.

Yours sincerely,

Michael J. Heney,  
Assistant Deputy Minister.

**Mr. McKinley:** Could I ask you a question here? Would the inspector not necessarily be a licensed veterinarian?

**Mr. Eglington:** I do not know the answer to that, Mr. McKinley, whether he is a licensed veterinarian in all cases or not.

**Mr. McKinley:** I would assume he would be because that is the case in most cases.

**Mr. Eglington:** But there is nothing in the regulation that requires him to be a licensed veterinarian. Whether he is or not, I do not know.

**Mr. McKinley:** Generally speaking, there is a particular veterinarian allotted to each area to do that particular type of work. So almost everybody knows him.

## [Translation]

phe 5(1), c'est-à-dire que l'inspection peut avoir lieu «à toute heure raisonnable».

L'alinéa 5(2)b stipule que toute personne qui est en possession et qui a le contrôle de lieux ou de locaux doit donner des renseignements à tout membre ou représentant autorisé de l'Office. Cette stipulation est limitée par les mots se rapportant au terme «renseignements», c'est-à-dire, les seuls renseignement auxquels ils ont droit (relativement à la commercialisation des porcs). Il ne s'agit pas de vastes pouvoirs pour obtenir des renseignements, mais ils visent uniquement les renseignements nécessaires à l'Office à propos de la commercialisation des porcs.

Il est difficile de voir en quoi une telle exigence peut nuire au droit fondamental de la personne de ne pas s'incriminer, et aller à l'encontre des procédures normales de mandat de perquisition, étant donné que les renseignements se rapportant à la commercialisation des porcs sont nécessaires au fonctionnement de l'Office; les personnes qui s'occupent de la commercialisation des porcs savent que, selon ce règlement, elles devront donner des renseignements se rapportant à la commercialisation des porcs et, à moins qu'elles n'agissent pas conformément à ce règlement, rien ne peut les incriminer dans les renseignements divulgués.

Il n'est pas nécessaire, sur le plan juridique, que les règlements stipulent que le représentant de l'Office prouve son identité, étant donné que cette exigence est reconnue par le fait que l'individu qui a obtenu le droit d'entrée et d'inspection est un membre ou représentant autorisé de l'Office. L'éleveur de porcs peut demander à l'individu de prouver qu'il en est membre ou représentant. Il pourrait être utile de le préciser dans le règlement, pour ceux qui ne sont pas familiers avec les lois, mais ce n'est pas nécessaire sur le plan juridique.

Étant donné qu'il existe des dispositions semblables dans les autres règlements sur les renseignements, nous sommes d'avis qu'il n'y a pas lieu de modifier ce règlement particulier avant qu'il n'ait été décidé de modifier toutes les dispositions analogues des autres règlements sur les renseignements.

Veuillez agréer, monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le sous ministre adjoint  
Michael J. Heney

**Mr. McKinley:** Pourrais-je vous poser une question? L'inspecteur ne doit-il pas nécessairement être un vétérinaire diplômé?

**Mr. Eglington:** J'ignore, monsieur McKinley, si l'inspecteur doit absolument être un vétérinaire diplômé.

**Mr. McKinley:** Je le crois, et c'est le plus souvent le cas.

**Mr. Eglington:** Le règlement ne stipule nulle part que l'inspecteur doit être un vétérinaire diplômé. J'ignore si c'est le cas.

**Mr. McKinley:** De façon générale, une région particulière est assignée à chaque vétérinaire et il doit remplir certaines tâches précises. Tout le monde le connaît.

## [Texte]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, now, what will we do with this?

**Senator Godfrey:** This business about requesting information but you have to supply it, does that destroy his fundamental right not to incriminate himself? Are there not numerous instances where people have to give information, including income tax returns? It is the first one that will hit anybody. It would surely help to incriminate yourself. Why would not a hog producer be forced to ...

**Mr. Eglington:** I think that point is very validly made. I really cannot answer you because that particular point about self-incrimination was Mr. Baldwin's originally.

**Senator Godfrey:** Oh ...

**Mr. Eglington:** And he is not here to answer for himself. As far as I see it, there are two points involved here: one is that the Committee has consistently said that they should try and specify in the regulations what information they do require so that there is no arguing; and the other thing is that I cannot really agree with the letter when they say that the people have to prove who they are in any event because the regulation does not require them to do it. And the Committee has always said people should show their tag. Now it may be that the only person whoever comes is the licensed veterinarian but that is not what the regulation says either. And some new "Johnny" could turn up and simply say, "I am a member of the Commission or I am an authorized representative, and I am coming in." And he will not have to establish himself.

**Senator Godfrey:** Not if the man kicks him out the door and he may be ...

**Mr. Eglington:** Exactly.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think the point should be made to the Department again, with a copy of the observations that ...

• 1145

**Senator Godfrey:** Only on that one point, though, because I do not agree with the self-incrimination. I think people there should be forced to provide information unless you want to abolish income tax returns and everything else.

**Miss Mayrand:** Information related to the marketing ...

**Senator Godfrey:** Oh, just related to the marketing. Oh, you are trying to confine the thing.

**Miss Mayrand:** Yes.

**Mr. Eglington:** You see, I think they are right also in saying that information that he may reasonably require is necessarily limited to information relating to the marketing of hogs. But nevertheless the Committee has always said that they must make an effort to particularize even if they say a, b, c and then such other. At least, there is some sort of guidance as to what ...

## [Traduction]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Que faisons-nous?

**Le sénateur Godfrey:** Ce pouvoir qui est donné à l'inspecteur d'exiger des renseignements, ne risque-t-il pas de supprimer le droit fondamental de la personne qui fait l'objet de l'inspection, de ne pas s'incriminer? N'existe-t-il pas de nombreux cas où des gens sont obligés de donner des renseignements, comme le contenu de leur déclaration d'impôt par exemple? Personne n'est à l'abri de cela. Il est difficile de ne pas s'incriminer dans de telles conditions. Pourquoi un producteur de porcs ne serait-il pas forcé de ...

**M. Eglington:** Cet argument me semble très valable. Je ne peux pas répondre, car c'est en fait M. Baldwin qui a soulevé la question de l'auto-incrimination.

**Le sénateur Godfrey:** Oh ...

**M. Eglington:** Il n'est pas ici et ne peut donc pas répondre de ce qu'il a dit. Personnellement, ce règlement soulève deux questions: le comité a toujours déclaré qu'il s'efforcerait de spécifier dans les règlements, afin d'éviter les discussions, de quel genre de renseignements il a besoin. Il y a un autre point que je n'approuve pas: d'après la lettre en question, la personne qui fait l'objet d'une inspection doit prouver son identité. Or, rien dans le règlement ne l'exige. Le comité a toujours dit que les inspecteurs doivent s'identifier. Il se peut que la seule personne qui se présente soit précisément le vétérinaire diplômé. De toute façon, ce n'est pas non plus ce que dit le règlement. N'importe qui peut se présenter et dire: "je suis un membre de la commission, je suis un représentant autorisé, et je viens procéder à une inspection". De cette façon, il n'aura pas eu à s'identifier.

**Le sénateur Godfrey:** S'il est jeté à la porte et s'il est peut-être ...

**M. Eglington:** Exactement.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je crois que nous devrions envoyer un exemplaire de ces remarques au ministère en signalant que ...

**Le sénateur Godfrey:** Sur ce point uniquement, car je fais certaines réserves au sujet de l'incrimination. Je sais qu'il y a des gens qu'il faut forcer à fournir des renseignements, sauf, bien sûr, si vous voulez abolir la présentation des feuilles d'impôt, etc.

**Mlle Mayrand:** Des renseignements relatifs à la commercialisation ...

**Le sénateur Godfrey:** Oui, uniquement relatifs à la commercialisation. Je crois que vous essayez de restreindre le sujet.

**Mlle Mayrand:** Oui.

**M. Eglington:** Il faut effectivement préciser que les renseignements exigibles doivent nécessairement porter sur la commercialisation des porcs. Néanmoins, le comité a toujours dit que les personnes chargées de l'inspection doivent s'identifier même si elles déclinent toutes sortes de titres. Du moins, il existe des directives quant à ...

## [Text]

**Senator Godfrey:** I see. All right, fine.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, should this then be taken up again with the Department with a note to them of what was said this morning?

**Mr. McKinley:** They said here on the October 23, 1978 letter that they were prepared to prepare a draft.

**Mr. Eglington:** Well, they changed their position after ...

**Mr. McKinley:** They did not follow through on that.

**Mr. Eglington:** No, their legal advice was that it was unnecessary to do it even though they had previously been prepared.

**Senator Godfrey:** Well, tell them we just do not agree with their legal advice.

**Miss Mayrand:** And also we can tell them that in some other agricultural acts where they provide for the right to search, there is a provision stating that the inspector would have to identify himself if required to do so. So if Parliament thought that it was necessary to put that, it is even more of a case in a regulation.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, it will be taken up again with the Department with a note of the proceedings this morning.

Now, the next ones we have are a bundle from our old friend the Department of Fisheries, I think, are they not? SOR/77-411 which was before the Committee on December 8, 1977. SOR/76-803 before the Committee June 7, 1977 and November 24, 1977, and Foreign Vessel Fishing Regulations, SOR/77-50 before the Committee December 1, 1977. That is the lot in this particular bundle, is it not?

**Mr. Eglington:** Yes. It may help matters, Mr. Chairman, if the Atlantic Fishery Regulations and the Foreign Vessel Fishing Regulations were considered together. One of the difficulties with some of these regulations is that they come to relate to the same points, but they have other points in them as well.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, questions. If none of the members of the Committee have questions, perhaps M. Eglington would summarize for us why he feels the response was unsatisfactory. My impression from a cursory reading of this last night is that it is the same old problem really, that the things that have to be done in the Fisheries Department are done without legal authority and there ought to be legal authority for them, giving the Department the scope for immediate action that it needs. Is that correct?

**Mr. Eglington:** Yes, that is the way ...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Substantially it is our old problem.

**Mr. Eglington:** And also the question of some sort of appeal mechanism.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes.

**Mr. Eglington:** It is the same problem. So, the matter is referred to in the interim, the draft interim report. I had, of course, the meeting with Mr. Sponagle and Mr. Ross and it

## [Translation]

**Le sénateur Godfrey:** Je comprends. D'accord.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il serait peut-être utile de faire parvenir au ministère une note expliquant ce que nous avons dit ce matin.

**M. McKinley:** Dans la lettre du 23 octobre 1978, le représentant du ministère a fait savoir qu'il était prêt à rédiger un projet de rapport.

**M. Eglington:** Il semble qu'il ait changé d'avis après ...

**M. McKinley:** On n'a pas donné suite.

**M. Eglington:** Non, d'après les avis juridiques fournis au ministère, la préparation d'un rapport n'a pas été jugée nécessaire.

**Le sénateur Godfrey:** Dites-leur que nous contestons les avis juridiques qu'ils ont reçus.

**Mlle Mayrand:** Nous pouvons également leur indiquer que toutes les autres lois intéressant le secteur agricole comportent une disposition selon laquelle l'inspecteur qui souhaite entrer sur les lieux avec un mandat de perquisition doit décliner son identité si on la lui demande. Si le Parlement a jugé utile d'inclure cette disposition dans la loi, elle est à plus forte raison nécessaire dans un règlement.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous en reparlerons avec le ministère et nous lui enverrons le compte rendu des délibérations de ce matin.

Nous devons maintenant étudier toute une série de règlements émanant du ministère des Pêches. Le DORS/77-411, qui a été soumis au comité le 8 décembre 1977. Le DORS/76-803, qui a été soumis au comité les 7 juin 1977 et 4 novembre 1977, et le DORS/57-50, Règlement sur les bâtiments de pêche étrangers, qui a été soumis au comité le 1<sup>er</sup> décembre 1977. Je crois que c'est tout, n'est-ce pas?

**M. Eglington:** Oui. Il serait peut-être plus facile monsieur le président d'étudier ensemble le Règlement de pêche de l'Atlantique et le Règlement sur les bâtiments de pêche étrangers. Le problème, c'est que ces règlements comportent certains points communs bien qu'ils traitent de questions totalement différentes.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Y a-t-il des questions? Si les membres du comité n'ont pas de questions à poser, M. Eglington pourrait peut-être résumer les raisons pour lesquelles il a jugé les réponses non satisfaisantes. Après avoir lu en diagonale ces règlements hier soir, j'ai l'impression que c'est toujours la même chose. Le ministère des Pêches prend des initiatives sans y être légalement autorisé. Or, vu qu'il faut prendre des initiatives immédiates, cette autorisation légale devrait être prévue. Est-ce exact?

**M. Eglington:** Oui, c'est ainsi ...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est toujours la même histoire.

**M. Eglington:** Il est aussi question du mécanisme d'appel.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui.

**Mr. Eglington:** C'est toujours le même problème. Le projet de rapport intérimaire fait état de cette question. J'ai, bien sûr, rencontré M. Sponagle et M. Ross, mais nous ne sommes

**[Texte]**

did not get anywhere because Mr. Sponagle says it is a political matter and that is as far as he could go.

**An hon. Member:** What is your recommendation?

**Mr. Eglington:** Well, I think the Committee should go on record in a letter back to the Fisheries Department saying they are not satisfied with the replies, but they realize that it is part of a larger problem and the Committee intends to pursue it.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** We do not need to print this. It has all been printed before, has it not? The note has not been.

**Miss Mayrand:** No, the note has not been.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** So that is just the first page, in other words.

**Mr. Eglington:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, then that should be printed.

**NOTE ON SOR/77-411, Atlantic Fishery Regulations, and on Mr. Levelton's letter of 23rd December 1977**

### 1. Appeals Procedure

At the Committee's meeting of 14th December 1978, Mr. Sponagle indicated that he personally could see no difficulty in placing an appeals procedure in departmental regulations, but that the matter would have to be looked into by the Department's lawyers. The Department has been asked to have this done.

Section 9 of the Act deals only with cancellation, and cancellation for non-compliance with the provisions of a licence. Section 27 of the Regulations deals with suspension as well as with cancellation, and on broader grounds than those mentioned in section 9 of the Act. The Committee has never doubted the validity of section 27 of the Regulations, or of the Minister's discretion granted and exercised under section 34(f) of the Act. What the Committee has been concerned with is fairness and the need for safeguards in the exercise of administrative discretions that affect livelihoods. A rudimentary appeal procedure does, in fact, exist. Putting it in the Regulations is perfectly possible under section 34 of the Act and is not forbidden or hindered by section 9 of the Act. Sections 9 and 34 of the Act are attached.

### 2. Section 18(1) and (3)

Mr. Sponagle undertook by phone on 4th May 1978 to have section 18 amended as the Committee desired.

### 3. Section 26

Section 26 reads:

"26. Except where authorized by the Minister, no person shall sell or tranship at sea to a foreign fishing vessel any fish that has not been filleted, salted, smoked or similarly processed."

The validity of this section is much to be doubted. The specifying of some rules governing the granting of permission

**[Traduction]**

arrivés à rien: M. Sponagle prétend qu'il s'agit d'une question politique et il ne veut pas en démordre.

**Une voix:** Que recommandez-vous?

**M. Eglington:** Je crois que le comité devrait répondre au ministère des Pêches en disant que les réponses fournies ne sont pas satisfaisantes, bien qu'il s'agisse assurément d'un problème très vaste auquel le comité entend s'attaquer.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il est inutile d'imprimer ce document. Tout a déjà été imprimé, n'est-ce pas? A l'exception de la note.

**Mlle Mayrand:** Non, la note n'a pas été imprimée.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il s'agit uniquement de la première page.

**M. Eglington:** Oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** La première page devrait donc être imprimée.

**DORS/77-411, Règlement de pêche de l'Atlantique et lettre de M. Levelton datée du 23 décembre 1977**

### 1. Procédure d'appel

Au cours de la réunion qu'a tenue le Comité le 14 décembre 1978, M. Sponagle a indiqué que pour sa part il ne voyait aucun inconvénient à l'insertion d'une procédure d'appel au règlement ministériel, mais que la question devait néanmoins être étudiée par les juristes du Ministère. Ce dernier a été prié de s'en occuper.

L'article 9 de la loi ne traite que de la révocation, de la révocation pour non-respect des dispositions relatives à la délivrance d'un permis. L'article 27 du règlement porte sur la suspension ainsi que la révocation, mais pour des motifs plus étendus que ceux que mentionne l'article 9 de la loi. Le Comité n'a jamais mis en doute la validité de l'article 27 du règlement, ni du pouvoir discrétionnaire qui a été confié au ministre et qu'il exerce en conformité du paragraphe 34(f) de la loi. Par contre, le Comité s'est inquiété de la pertinence de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'administration qui s'applique à des moyens de subsistance et de la nécessité de garanties à cet égard. Il existe en réalité une procédure d'appel rudimentaire. Il est tout à fait possible de l'insérer au Règlement en conformité de l'article 34 de la loi, et l'article 9 de ladite loi ne constituerait ni une interdiction ni un empêchement.

### 2. Paragraphes 18(1) et 18(3)

Le 4 mai 1978, lors d'une conversation téléphonique M. Sponagle s'est engagé à faire modifier l'article 18 conformément aux propositions du comité.

### 3. Article 26

Selon l'article 26:

"26. Il est interdit, sauf autorisation du Ministre, de vendre ou de transborder en mer à un bâtiment de pêche étranger, du poisson qui n'a pas été fileté, salé, fumé ou traité d'une façon semblable."

La validité de cet article est très douteuse. L'établissement de certaines règles régissant la délivrance de permis fait partie

## [Text]

is a problem of the type to be explored with Mr. Ross and Mr. Sponagle following the meeting of 14th December. If, however, the Department declines to make any rules at all and to preserve an unfettered discretion to act from individual case to individual case, a specific provision in the Act to this effect would seem to be necessary as the authorities do not support the conferring of such a discretion under a power to make regulations "respecting . . . the disposal of fish". To allow such a discretion is to confer a power to prohibit at will and to turn a rule-making power into a power to take administrative action on an ad hoc and discretionary basis.

**Mr. Eglington:** I think as far as the problem is concerned, that is gradually being dealt with and in time I hope will disappear. The coastal fisheries protection regulation, though, is a different problem. There it is just a question of straight vires. The Committee did not consider that Section 11(j) was intra vires because the Coastal Fisheries Protection Act, and 11(j) required that repairs on a foreign fishing vessel allowed to enter a Canadian port must be carried out by residents of Canada except where otherwise authorized in writing by the regional director general. Of course, one has the problem of the subdelegation of power to the regional director. But the whole requirement of dictating who made the repairs seemed to be extraneous to the purposes of the act.

• 1150

In the letter of June 24, 1977 the department said that the Committee may have an arguable point as to whether 11(j) is extraneous to the purposes and intent of the act, but the legislation is so general in its terms that it is hard to give a conclusive answer one way or the other.

So we are up against the problem of acts which seem merely to be vehicles for the conferring of powers. But the protection of coastal fisheries does not really seem to relate in any direct or casual way with giving a discretionary power to a regional director general to decide whether repairs should be carried out by Canadian residents or the ship's crew, as the case may be.

So the department is merely saying they have legal advice and their advice is to stand firm.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, I do not think that is satisfactory to us at all.

Well, in this matter will we pursue then the term made in the suggestion?

**Some hon. Members:** Agreed.

**Miss Mayrand:** It seems that they say that they had a legal opinion to the effect that it was valid; therefore they would not change it. We are against the wall on this matter.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Again.

**Mr. Eglington:** But if the Committee were to concede that under an act such as that, which is only nine sections long, they could proceed to regulate what they call in the letter,

## [Translation]

des problèmes qu'étudieront MM. Ross et Sponagle après la réunion du 14 décembre. Si, toutefois, le ministère refuse d'établir quelque règle que ce soit et décide de conserver un pouvoir discrétionnaire incontesté ainsi que de traiter chaque cas individuellement, il deviendra nécessaire d'insérer à cet effet, une disposition précise dans la loi puisque la jurisprudence n'admet pas qu'une telle latitude d'action découle du pouvoir conféré d'établir des règlements «concernant l'écoulement du poisson». Accorder ce pouvoir discrétionnaire c'est aussi conférer celui d'interdire à volonté et assimiler un pouvoir de réglementation à celui de prendre des mesures administratives à titre discrétionnaire pour chaque cas qui se présente.

**M. Eglington:** Je crois que ce problème se résoudra progressivement et finira par disparaître, espérons-le. Le règlement sur la protection des pêcheries côtières soulève un problème différent. Il s'agit uniquement d'une question de constitutionnalité. Le comité ne s'est pas prononcé sur la constitutionnalité de l'article 11(j), compte tenu des objectifs de la Loi sur la protection des pêcheries côtières. L'article 11(j) stipule que lorsqu'un bâtiment étranger doit faire faire des réparations dans un port canadien, elles doivent être faites par des résidents du Canada à moins d'une autorisation écrite du directeur général régional. Ce règlement soulève, bien sûr, un problème de sous-délégation de pouvoir à l'égard du directeur régional, et la disposition en question ne semble pas s'accorder avec les fins de la loi.

Dans sa lettre datée du 24 juin 1977, le ministère indique que «le comité peut prétendre que le paragraphe 11(j) n'a peut-être pas de rapport avec la portée et l'esprit de la loi, mais les dispositions de cette dernière sont si générales qu'il est difficile de donner une réponse probante dans un sens ou dans l'autre.

Nous nous trouvons confronté une fois de plus à une loi qui n'est qu'un instrument de délégation de pouvoirs. La Loi sur la protection des pêcheries côtières ne semble avoir aucun rapport direct avec la possibilité d'accorder à un directeur général régional un pouvoir discrétionnaire lui permettant de décider si certaines réparations doivent être faites par des Canadiens résidents, ou par l'équipage du bâtiment.

Le ministère nous fait donc savoir qu'il entend se conformer aux avis juridiques reçus.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous ne pouvons pas nous satisfaire d'une telle réponse.

A ce sujet, allons-nous procéder comme cela nous l'a été suggéré?

**Des voix:** D'accord.

**Mme Mayrand:** Le représentant du ministère nous a fait savoir qu'il a reçu des avis juridiques et qu'il ne changera pas de position. En ce sens, nous sommes au pied du mur.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Une fois de plus.

**M. Eglington:** Étant donné que cette loi ne comporte que neuf articles, le ministère peut décider d'émettre des règlements dans «divers secteurs secondaires de l'industrie», pour reprendre l'expression utilisée dans la lettre.

## [Texte]

"various secondary sectors of the industry", there is really no end to what they can do.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** One of the more fantastic things that we have had.

Now we have SOR/77-125—Medical Devices Regulations, amendment, before the Committee June 28/77; and SOR/78-424—Food and Drug Regulations, amendment.

What has been printed here already? I am not quite certain. Obviously the first thing has, June 30, 1977. Part of this should be printed anyway.

**Mr. Eglington:** Well, it is for the Committee to decide, but I can say that what has not been printed is the letter of June 30, the letter of October 30, 1977; February 3, 1978; and February 28, 1978.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, how many of those in your opinion, Mr. Eglington and Miss Mayrand, ought to be printed? When I was looking these things over last night I was so dog-tired that I was really incapable of forming any opinion that was worth ...

**Mr. Eglington:** Well, Mr. Chairman, I was torn between the side of Senator Godfrey against printing but on the other hand trying to make the record intelligible. I am not sure, but perhaps if I were to explain the point, the Committee could then decide whether it wants to do anything.

What is involved here is a nice argument about the extent of Section 25(1) of the Food and Drugs Act, as to whether it extends to making regulations governing the recall of medical devices. Obviously it is a most desirable power to have if something goes wrong with a medical device. And if the manufacturer does not take it off the market voluntarily, the government steps in and whips this thing off the market.

The first time this was considered was at a meeting with Sir Robert Speed and he was of the view that the powers in Section 25 did not extend to recall and that the act should be amended to make clear that there was a power to carry out this very necessary function. The power involved is one of Dr. Driedger's compound powers; it is a power for a purpose. In this case, it is to prevent injury to the health of the consumer or purchaser, and it is a subject power, a power to make regulations respecting the sale or condition of sale of any device.

• 1155

Clearly, recall is for the purpose of preventing injury. The question is whether recall is a matter respecting the sale or condition of sale of a medical device. Now clearly, if there is no sale there needs to be no recall, so there is a very vague connection, but the authorities seem to establish that such a pure causal connection is not enough. The department's view, as it came out in a letter February 28, 1978, is that in future it will be a condition of sale that the article is liable to be recalled and that the words condition of sale are capable of having that construction.

## [Traduction]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est une des choses les plus extraordinaires qu'on ait jamais vues.

Nous passons maintenant au DORS/77-125—Règlements sur les instruments médicaux—modification, soumis au comité le 28 juin 1977; et au DORS/78-424—Règlements sur les aliments et drogues—modification.

Je ne sais pas très bien ce qui a été déjà imprimé. De toute évidence, le document daté du 30 juin a été imprimé. Une partie des documents doivent être imprimés de toute façon.

**M. Eglington:** Il appartient aux membres du comité d'en décider, mais les documents qui n'ont pas encore été imprimés sont la lettre du 30 juin, celle du 30 octobre 1977, celles du 3 et du 28 février 1978.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Eglington et mademoiselle Mayrand, quels sont les documents que vous jugez utiles d'imprimer? Lorsque j'ai consulté tous ces documents hier soir, j'étais si fatigué que je n'en avais pas la moindre idée.

**M. Eglington:** Monsieur le président, je suis pris entre deux feux: d'un côté, je suis d'accord avec le sénateur Godfrey pour que l'on n'imprime que quelques documents, mais d'autre part, il s'agit de rendre intelligible le compte rendu de nos délibérations. Je pourrais peut-être vous expliquer de quoi il s'agit avant que vous preniez une décision.

Il s'agit de savoir si l'article 25(1) de la Loi sur les aliments et drogues permet l'établissement des règlements régissant le rappel des instruments médicaux. Il est évident que ce pouvoir peut s'avérer extrêmement utile si un instrument médical se révèle défectueux. Si le fabricant ne le retire pas délibérément du marché, le gouvernement peut intervenir et le faire retirer du marché.

La première fois que nous en avons discuté, M. Robert Speed estimait que l'article 25 ne permettait pas de rappeler des instruments médicaux défectueux et qu'il fallait, par conséquent, modifier la loi en ce sens. Le pouvoir en cause ici est l'un des pouvoirs composés de M. Driedger. C'est un pouvoir précis. Dans le cas qui nous occupe, il s'agit d'éviter que la santé du consommateur ou de l'acheteur ne soit atteinte; il s'agit d'un pouvoir de faire des règlements concernant la vente ou les conditions de vente d'un article quelconque.

De toute évidence, le rappel sert à prévenir certaines blessures. Il s'agit de déterminer si ce rappel concerne la vente ou les conditions de vente d'un article médical. Évidemment, s'il n'y a pas de vente, il n'y a pas de rappel, si bien que le rapport est très vague, mais les autorités semblent d'avis que c'est un bien piètre argument. Le ministère, dans une lettre du 28 février 1978, précise qu'à l'avenir il existera des conditions de vente qui feront que cet article pourra être rappelé et on donnera une interprétation large à l'expression conditions de vente.

## [Text]

Now this whole matter really falls into the category, I suppose, of a very nice point which the Committee is not equipped to solve; it is a very fine legal point, I would think. Since recall is obviously very important matter and going to become more important, I am inclined to think the Committee's recommendations to the department should be that they should not rely on those words "condition of sale" and that they should amend the act to make it clear that there is a power to impose recall and to make regulations governing recalls.

**Miss Mayrand:** I think what is involved in the regulation is mostly having to do with when the manufacturer has decided to recall. I do not think any power is given to the department to force the manufacturer to recall something that is deficient. When the manufacturer is effecting a recall, then he will have to provide certain type of information to the department: why it is being recalled; how many of the devices were sold. I do not think the department is using the power to force recall. As a condition, I think the comment of Mr. Eglington applies still, but the effect of the regulation is not to grant them power to force a manufacturer to recall; I think it is simply to give the department some information as to why the recall has been effected. I think, especially, for instance, for pacemakers and devices like this, there is no way for the government to get the information or to even have its own tests done, so they have to rely on manufacturers; it may take three years after a device is on the market and after the information is gathered but, through the kinds of information provided by the manufacturers, the government in trying to enforce or check on other devices before they go on the market will have more information to assess whether other devices should be put on the market or not.

**Mr. Eglington:** Yes, I am sorry, I overstated the position. The position that I stated was the one that this is the logical progression of going under respecting the sale or condition of sale; that is the next step, they can then go ahead and say we will impose recall.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** In substance it is again, it seems to me, a case of something they want to do and that they ought to be able to do but that in our judgment the act does not give them the power to do. Is that not right?

**Senator Godfrey:** Mr. Chairman, is that really under our jurisdiction, our terms of reference?

**M. Eglington:** It is under our terms of reference if the Committee were to decide that it is ultra vires, but . . .

**Senator Godfrey:** Can we not just simply say, well, you know, you may be right, but do not try and say we did not warn you, if it turns out that somebody . . .

**Mr. McKinley:** They are doing everything that the act probably intended them to do; what we are saying is that there should be more in the act than what there is. Is that our job?

**Mr. Eglington:** I think so.

• 1200

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think we can say that they are apparently doing something which in our judg-

## [Translation]

Toute cette question est liée à un aspect qui n'est pas dans les attributions du comité. Il s'agit d'un aspect juridique très subtil. Le rappel est d'ores et déjà une chose très importante, et son importance croîtra. Je pense donc que le comité devrait recommander au ministère de ne pas compter sur l'expression «condition de vente»; le ministère devrait faire modifier la loi pour que le pouvoir de faire des rappels ou des règlements au sujet des rappels y soit précisé.

**Mme Mayrand:** Je pense que dans les règlements, on traite surtout du moment où le fabricant décide de faire le rappel. Je ne pense pas que le ministère ait le pouvoir de forcer un fabricant à rappeler un article défectueux. Quand le fabricant fera un appel, il devra donner certains renseignements au ministère. Il devra dire pourquoi l'article est rappelé et quelle quantité a été vendue. Je ne pense pas que le ministère se serve de ce pouvoir pour imposer un rappel. Il n'existe pas de conditions. Les remarques de M. Eglington valent quand même, mais il n'en demeure pas moins que le règlement ne sert pas à forcer le fabricant à rappeler un article. Il permet tout simplement au ministère d'exiger certains renseignements sur la cause du rappel. Dans le cas du régulateurs cardiaques, par exemple, le gouvernement ne peut pas obtenir de renseignement ou même faire ses propres tests si bien qu'il doit compter sur les fabricants. Souvent il faut compter trois ans après la mise en marché d'un article pour que soient rassemblés tous les renseignements utiles. Les renseignements fournis par les fabricants permettent au gouvernement de tester d'autres articles avant leur mise en marché et de juger de l'opportunité de leur mise en marché.

**M. Eglington:** Je suis peut-être allé un peu trop loin. Je vous ai exposé la marche logique en ce qui a trait à la vente et aux conditions de vente. Une fois cela fait, le gouvernement peut imposer le rappel.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Une fois de plus, il s'agit d'un cas où l'on sait que des mesures s'imposent, où l'on veut en prendre, mais où la loi ne le permet pas. Est-ce que je me trompe?

**Le sénateur Godfrey:** Est-ce qu'un tel cas relève de nous?

**M. Eglington:** Oui, si le comité décidait que c'est illégal, mais . . .

**Le sénateur Godfrey:** Ne pourrions-nous pas dire tout simplement: vous avez peut-être raison mais ne venez pas nous dire que nous ne vous avons pas prévenus, si quelqu'un . . .

**M. McKinley:** Les dispositions de la loi sont peut-être appliquées à la lettre. Nous sommes d'avis que la loi devrait être plus précise. Ne vous appartient-il pas de le signaler?

**Mr. Eglington:** Tout à fait.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous pouvons dire, je crois, qu'ils font apparemment quelque chose qui est peut-être

## [Texte]

ment is beyond, however desirable—and desirable it clearly is—however desirable, is in our judgment not necessarily within the power of the act, and if they want to be able to do this, they should seek an amendment to the act.

**Mr. McKinley:** Okay, well that puts it in a . . .

**Senator Godfrey:** Yes, all we are saying is that is some doubt, I have some doubts. So I do not think there is anything to make a big case about. It is just that we draw to their attention that we think there is some doubt.

**Mr. Eglington:** The danger in it is not these particular regulations, because if any manufacturer decided that he did not have to give the information he would tell him to go jump and defy them. But it is the piece by piece extension flowing out of the word "respecting," if they do that, then go somewhere else. It is the same problem with the digit nine social insurance cards. If they could do that then they could require people to produce their cards on demand.

**Mr. McKinley:** The government can force a company to recall tires, can they not?

**Mr. Eglington:** Yes, under the Motor Vehicle Tire Safety Act.

**Mr. McKinley:** What you are asking is that same sort of provision in this act here.

**Miss Mayrand:** You could. The thing is that there is always the possibility to prosecute people who are selling dangerous devices under the Food and Drugs Act. What happens in the case of many of these medical devices, like pacemakers, contraceptive devices, is that there is a way to establish how you will be able to put them on the market and how many tests you have to have done. There are all kinds of ways. But even after they have been allowed to be put on the market, it could very well be the . . . One of the devices, for instance like pacemakers, do they have a battery that does not last for as long as they had thought it would, for instance? Then, although it has been approved by the department and has been put on the market, the manufacturers themselves, to protect, although they have received the authorization to put a product on the market, for their own purposes may want to recall something because there is something wrong with it. So the government is asking the manufacturers, when you do recall something, you have to give us the information as to why you recall it. That is the type of . . .

**Mr. McKinley:** Okay, that explains it better.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Should we print any of this now or should we not?

**Miss Mayrand:** I think we should write to them.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I would think that if we wrote the department including a copy of these proceedings that would be sufficient, we need not even print this. The point has been made I think very clear in the discussion, and so counsel can write and simply point this out.

## [Traduction]

très souhaitable, et il est évident que la réaction est souhaitable; mais nous jugeons pourtant que cette action n'est pas nécessaire en vertu des pouvoirs de la loi, et s'ils veulent agir ainsi, ils devraient demander une modification à la loi.

**Mr. McKinley:** D'accord, c'est très clair . . .

**Le sénateur Godfrey:** Oui, disons tout simplement que des doutes existent, que j'ai des doutes. Je ne crois pas qu'il y ait de quoi faire toute une histoire. Nous voulons tout simplement attirer leur attention sur le fait qu'à notre avis des doutes existent.

**Mr. Eglington:** Ce ne sont pas ces règlements en particulier qui causent le danger, car tout manufacturier qui a décidé qu'il n'était pas obligé de donner ces renseignements, refuserait tout simplement. Le danger réside dans l'énumération qui suit le mot «concernant», car si de tels règlements sont établis, ils devraient se trouver ailleurs. Le même problème existe avec les cartes d'assurance sociale à neuf chiffres. Si cela doit exister, on pourrait alors demander aux gens de fournir leur carte sur demande.

**Mr. McKinley:** Le gouvernement peut obliger une société à rappeler des pneus, n'est-ce pas?

**Mr. Eglington:** Oui, en vertu de la Loi sur la sécurité des pneus de véhicules automobiles.

**Mr. McKinley:** Vous demandez alors qu'on prévoie une disposition identique dans cette loi.

**Mlle Mayrand:** C'est possible. Mais il est toujours possible de poursuivre ceux qui vendent des instruments qui sont considérées dangereux en vertu de la Loi des aliments et drogues. Dans le cas de beaucoup de ces instruments médicaux, comme par exemple les batteries cardiaques et les instruments de contraception, il y a toujours moyen d'établir comment ces instruments seront commercialisés et combien de tests seront nécessaire avant la mise en marché. De nombreux moyens existent. Mais il est toujours possible que même que la permission de commercialisation ait été accordée—prenons par exemple les batteries cardiaques: est-ce que la batterie ne dure pas aussi longtemps qu'on s'y attendait? Dans un tel cas, même si le ministère l'a approuvée et si on a commencé la commercialisation, il est toujours possible que les fabricants veuillent se protéger, même s'ils ont reçu une autorisation pour commercialiser leur produit, ils pourraient vouloir rappeler un produit parce qu'il a un défaut. Donc, le gouvernement demande aux fabricants de lui donner des renseignements sur les raisons qui ont donné lieu au rappel de ce produit. C'est le genre de . . .

**Mr. McKinley:** D'accord, c'est une meilleure explication.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Devrions-nous consigner ce document au compte rendu, oui ou non?

**Mlle Mayrand:** Je crois que nous devrions leur écrire.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je crois qu'il suffirait d'écrire au ministère en annexant un exemplaire de ce procès-verbal; il n'est même pas nécessaire de consigner ce document. Je crois que notre discussion énonce très clairement nos objections; le conseiller juridique peut donc écrire au ministère en leur signalant ce fait.

## [Text]

The next thing is SOR/77-21, SOR/77-595, Counting of Service of Farmer Members of the Senate and House of Commons Regulations, which were before the Committee on May 5, 1977, and August 3, 1978. Here we have, in addition to what has already been printed, I think a letter of October 4, 1978, from Mr. Eglington to Dr. LeClair, and a reply from Dr. LeClair, January 3, 1979. Now, what is the unsatisfactoriness here?

**Mr. Eglington:** It is simply this, Mr. Chairman. These particular regulations, the counting of service by members of the Senate and the Commons, make no provision whatever for the forms to be used in medical examinations, and it is in the forms that the actual test is laid down as to what passing the examination means. The forms, however, are provided for in Section 31 of the Public Service Superannuation Regulations. Those forms state indirectly the requirement that a person has to be reasonably expected to provide five years of substantially continuous service. There is nothing in these counting of service regulations to link them with either the Public Service Superannuation Regulations or the forms prescribed under them. In fact, it seems that the same medical forms are used under both regulations, but for the connection to be made there should be some reference in these regulations to the forms prescribed under the Public Service Superannuation Regulations.

• 1205

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The department has not yet finally seized the point.

**Mr. Eglington:** No, I do not think so. They say that the whole thing is under review but the Committee's objection really comes down to the fact that there is simply no linkage between the forms and the regulations.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I have some recollection now. Should we quote this or should we simply ask you to take the point up again with the Treasury Board and say we do not think they quite appreciate what point we are making? I do not think myself we need print the correspondence.

SOR/76-273—Trucking, Construction, Shipping, Long-shoring, and Grain Handling Industries Anti-Inflation Order

SOR/76-274—Insurance Businesses Anti-Inflation Order

SOR/77-713—Reduction of Charges (January, 1977) Order

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** All of these were before the Committee February 1 and March 31, 1977. We have here a letter from Mr. Eglington to Mr. Ross of April 1, 1977. Then we have a note here about the matter, a note by our counsel, I think, about the matter. Should these be printed? I am rather inclined to think they should.

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, this is your decision.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I say they should be printed.

## [Translation]

Nous passons ensuite au DORS/77-21, DORS/77-595, Règlements du calcul du service des anciens membres du Sénat ou de la Chambre des communes, soumis au comité le 5 mai 1977 et 3 août 1978. En plus des documents qui ont déjà été consignés, nous avons, je crois, une lettre du 4 octobre 1978 de M. Eglington à M. LeClair, ainsi qu'une réponse du 3 janvier 1979 de M. LeClair. Pourquoi cette réponse est-elle insatisfaisante?

**M. Eglington:** C'est très simple, monsieur le président. Ce règlement sur le calcul du service des anciens membres du Sénat et de la Chambre des communes n'a n'aucune disposition sur les formules à utiliser dans les examens médicaux, et c'est d'après le test prévu dans la formule qu'on détermine si l'examen est satisfaisant ou non. Dans l'article 31 sur les pensions de retraite de la Fonction publique, pourtant, on prévoit ces formules. De façon indirecte, ces formules exigent qu'on s'attend à ce qu'une personne fournisse cinq ans de service plus ou moins continu. Les règlements du calcul de service n'ont aucun lien avec les règlements sur les pensions de retraite de la Fonction publique ni avec les formules qui y sont prescrites. Il semble qu'en réalité on utilise les mêmes formules médicales dans les deux cas, mais pour faire le lien, il faudrait dans ces règlements une référence aux formules prescrites dans les règlements sur les pensions de retraite de la Fonction publique.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le ministère ne s'est pas encore saisi de la question.

**M. Eglington:** Non, je pense que non. Le représentant dit que la question est en révision, mais l'objection du comité se borne au fait qu'il n'y a tout simplement pas de liens entre les formules et les règlements.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je m'en souviens un peu, maintenant. Faut-il citer ce fait ou devrions-nous tout simplement vous demander d'en parler encore avec le conseil du Trésor en disant que nous avons l'impression que ce que nous essayons de dire n'est pas bien compris? Personnellement, je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'imprimer la correspondance.

DORS/76-273—Décret anti-inflationniste concernant le camionnage, la construction, le transport maritime, le débardage et la manutention des grains.

DORS/76-274—Décret anti-inflationniste concernant le domaine de l'assurance.

DORS/76-713—Décret de réduction de redevances (janvier 1977)

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Tous ces documents ont déjà soumis au comité les 1<sup>er</sup> février 1977 et 31 mars 1977. Nous avons une lettre du premier avril 1977 de M. Eglington à M. Ross. Nous avons ensuite une note rédigée par notre conseiller juridique, je crois, à ce sujet. Faut-il les imprimer? Je pense que oui.

**M. Eglington:** Monsieur le président, c'est à vous de prendre la décision.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je crois qu'il faut les imprimer.

## [Texte]

April 1, 1977

A. S. Ross, Esq.,  
Legal Adviser,  
Privy Council Office,  
Ottawa, Ontario K1A 0H8

Re: SOR/76-273, Trucking, Construction, Shipping,  
Longshoring and Grain Handling Industries Anti-  
Inflation Order  
SOR/76-274, Insurance Businesses Anti-Inflation  
Order

Dear Mr. Ross:

Thank you for your letter of 21st February last, which was considered by the Committee yesterday.

The Committee noted that the two above Orders were in fact made on the recommendation of a Privy Councillor, the Minister of Finance.

The Committee is still of the view that the word "recommendation" in the formal recital or preamble to an Order in Council published in the Gazette does not bear the same meaning as the words "recommendation" and "recommendations" in sections 3(2)(a)(v) and 12(2)(b) of the Anti-Inflation Act. Only a Privy Councillor can recommend to the Governor in Council that he accept and act upon the recommendation or recommendations of the Anti-Inflation Board by making an Order in Council. The Committee considers that the Privy Councillor who gives the recommendation should be disclosed in the usual way.

It follows that the Committee also considers that the recommendation of a Minister should also be disclosed in those cases in which there is now recited the recommendation of the Public Service Commission and the National Energy Board, which are not Privy Councillors or Committees of the Privy Council.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

SOR/76-273, Trucking, Construction, Shipping, Longshoring and Grain Handling Industries Anti-Inflation Order

SOR/76-274, Insurance Businesses Anti-Inflation Order

SOR/77-713, Reduction of Charges (January, 1977) Order

December 19, 1978

Mr. Ross has advised by telephone that in the Department of Justice's opinion the Committee is wrong and that the Governor in Council acts in these cases not on the recommendation of a member of the Privy Council, but of the Anti-Inflation Board, the National Energy Board and the Public Service Commission, as the case may be.

It is interesting to compare the comments of the Standing Committee on Statutory Instruments of the Legislative Assembly of Ontario in its First Report for the 2nd Session of

## [Traduction]

Le 1<sup>er</sup> avril 1977

M. A. S. Ross, conseiller juridique,  
Bureau du Conseil privé  
Ottawa, (Ontario) K1A 0H8

OBJET: DORS/76-273, Décret anti-inflationniste concernant le camionnage, la construction, le transport maritime, le débardeage et la manutention des grains.  
DORS/76-274, Décret anti-inflationniste concernant le domaine de l'assurance.

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 21 février que le Comité a étudiée hier.

Il a constaté que les deux décrets mentionnés ci-dessus ont été adoptés sur la recommandation d'un conseiller privé, le ministre des Finances.

Le Comité est toujours d'avis que l'expression «sur avis conforme de» dans le préambule du décret publié dans la Gazette du Canada n'a pas la même signification que les termes «recommandations» et «recommandations» des articles 3(2)a(v) et 12(2)b) de la Loi anti-inflation. Seul un conseiller privé peut recommander au gouverneur en conseil d'accepter la ou les recommandations de la Commission de lutte contre l'inflation et d'agir en conséquence en proclamant un décret du conseil. Le Comité considère qu'il faut divulguer de la façon habituelle le nom du conseiller privé qui a fait la recommandation.

Il s'ensuit aussi qu'à son avis, la recommandation d'un ministre doit également être divulguée dans les cas où présentement se trouve citée la recommandation de la Commission de la Fonction publique du Canada et de l'Office national de l'énergie, qui n'émane ni de conseillers privés ni de comités du Conseil privé.

Veuillez agréer, Monsieur, l'assurance de ma très haute considération.

G. C. Eglington.

DORS/76-273, Décret anti-inflationniste concernant le camionnage, la construction, le transport maritime, le débardeage et la manutention des grains

DORS/76-274, Décret anti-inflationniste concernant le domaine de l'assurance

DORS/77-713, Décret de réduction de redevances (janvier 1977)

Le 19 décembre 1978

M. Ross nous a appris par téléphone que le ministère de la Justice est d'avis que le Comité a tort et que, dans ces cas, le gouverneur en conseil agit non sur la recommandation d'un membre du Conseil privé, mais bien d'un membre de la Commission de lutte contre l'inflation, de l'Office national de l'énergie ou de la Commission de la Fonction publique, selon le cas.

À cet égard, il est intéressant de se référer aux observations émises par le Comité permanent des textes réglementaires de l'Ontario dans le premier rapport qu'il a produit au cours de la

[Text]

the 31st Parliament. Section 36(1) of the Ontario Energy Board Act reads:

“(1) The Lieutenant-governor in Council may make regulations

(g) upon the recommendation of the Board, designating any area as a gas storage area;

(2) An application for a regulation designating a gas storage area shall be made to the Board, which shall hold a hearing thereon and make its recommendations to the Lieutenant-governor in Council.”

The Ontario Committee said:

“What provision is made for the Minister who should make the recommendation to Cabinet? We wonder why the Lieutenant-governor in Council through the responsible Minister, was not given power to designate a gas storage area on its own motion on whatever advice it saw fit to act upon.”

The Ontario Committee clearly considered that such provisions make a mockery of the responsible Minister, who is the person to recommend a measure to Cabinet, and of the Lieutenant-governor in Council. The Committee went on:

“We think the conclusions to be drawn on this subject are clear. The Lieutenant-governor in Council should be in control in all cases and at all times, because the government has the ultimate authority to the House and through the House to the people . . . We think that as a general rule the authority delegated by the Legislature to the Lieutenant-governor in Council to make regulations should be unencumbered.”

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Are there any comments from members of the Committee? Mr. Eglington, have you something to add to what you have down here? Are we prepared to take this back to the—I suppose it is now somewhat out of date, is it not?

**Mr. Eglington:** It is out of date with regard to the anti-inflation orders but the same point crops up under the National Energy Board and some other statutes. It is a point on which you spoke very feelingly on previous occasions. No member of the Privy Council is disclosed as having recommended the making of the particular regulations.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** My feeling is that we should once again draw this to their attention and point out the strong remarks of the Ontario committee on the subject. Are there any objections from the Committee on that suggestion of mine?

Now we have some where the reply is satisfactory and I fancy that none of us are anxious to go beyond the satisfaction of counsel.

**Mr. Eglington:** There is one interesting point though, Mr. Chairman, on the egg regulations amendment. When the Department of Consumer and Corporate Affairs supplied the

[Translation]

deuxième session de la 31<sup>e</sup> Législature. Le paragraphe 36(1) de la loi ontarienne sur l'Office de l'énergie stipule que:

“(1) Le Lieutenant-gouverneur en conseil peut édicter des règlements

g) sur recommandation de l'Office, pour désigner tout emplacement comme aire de storage du pétrole;

(2) Les demandes en vue de l'établissement d'un règlement désignant une aire de storage pour le pétrole devront être présentées à l'Office, qui tiendra des audiences sur-le-champ et soumettra ses recommandations au Lieutenant-gouverneur en conseil.”

Le Comité ontarien a déclaré ce qui suit:

«Quelle discrétion laisse-t-on au ministre de soumettre des recommandations au Cabinet? Nous nous demandons pourquoi le Lieutenant-gouverneur en conseil, par l'intermédiaire du ministre compétent, n'a pas été habilité à désigner lui-même les aires de storage du pétrole, en retrait et ce, sur la seule foi des avis qu'il juge valables.»

Le Comité ontarien a clairement jugé que ces dispositions constituent un mépris de la compétence du ministre responsable, qui devrait être normalement celui qui est le plus apte à recommander des mesures au Cabinet, et du Lieutenant-gouverneur en conseil. Le Comité a poursuivi en disant:

«Nous sommes d'avis que les conclusions à tirer de cette affaire sont sans équivoque. Le Lieutenant-gouverneur en conseil devrait, dans tous les cas et en tout temps, avoir le dernier mot, car le gouvernement est ultimement comptable à la Chambre et, par l'intermédiaire de cette dernière, à la population . . . Nous croyons que, règle générale, le pouvoir d'édicter des règlements, qui a été délégué par l'Assemblée législative au Lieutenant-gouverneur en conseil, ne devrait faire l'objet d'aucune entrave.»

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Est-ce que les membres du comité ont des commentaires à faire? Monsieur Eglington, voulez-vous ajouter quelque chose aux commentaires que vous avez faits dans ce document? Sommes-nous prêts à nous adresser de nouveau à . . . je suppose que ces questions sont plus ou moins périmées, n'est-ce pas?

**Mr. Eglington:** Du point de vue des décrets anti-inflationnistes, les documents sont périmés, mais la même question revient au sujet de l'Office national de l'énergie et dans d'autres statuts. En plusieurs occasions, vous vous êtes exprimés chaudement là-dessus. Aucun membre du conseil privé n'a avoué avoir recommandé les règlements en question.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** A mon avis, nous devrions à nouveau attirer leur attention sur cette question en signalant les déclarations plutôt fortes que le comité ontarien a fait à ce sujet. Est-ce que le comité approuve cette proposition?

Nous passons ensuite à des réponses satisfaisantes; je crois que personne d'entre nous ne tient à mettre en doute l'avis de notre conseiller juridique.

**Mr. Eglington:** Monsieur le président, il y a un élément intéressant dans le règlement sur les œufs, modification. Quand le ministère de la Consommation et des Corporations a

**[Texte]**

very extensive certificates that they require which clears up all the points, pre-eminent amongst the particulars relating to inspectors in his social insurance number.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Do we need to print any of these?

**Mr. Eglington:** I think perhaps we should.

**Miss Mayrand:** I think we should.

**Mr. Eglington:** These inspection things are going to be important and the explanation does appear from the correspondence.

**Miss Mayrand:** It is really related to the one question we raised at the beginning of the meeting.

SOR/78-264—*Egg Regulations, amendment Agricultural Standards Inspectors Regulations*

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** That was before the Committee on June 22, 1978.

SOR/75-501, 502, 503, 504, 505, and

SOR/76-72—*Ontario Grapes-for-Processing (Inter-provincial and Export) Regulations*

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** This was before the Committee December 15, 1977. I suggest on these then that we should print the comments and the correspondence. No, what has been printed already?

**Mr. Eglington:** The comment has been printed already. The full correspondence on the eggs has not.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The correspondence on the eggs has not been printed and that should be.

EGG REGULATIONS, AMENDMENT  
AGRICULTURAL STANDARDS INSPECTORS REGU-  
LATIONS  
Canada Agricultural Products Standards Act  
P.C. 1978-746

1. The enabling authority rests on Sections 8 and 9(2) of the Act.

8. The Governor in Council may make regulations for carrying out the purposes and provisions of this Act and *for prescribing anything that by this Act is required to be prescribed.*

9. ....

(2) An inspector shall be furnished with a *prescribed certificate* of his appointment or designation and on entering any place under subsection (1) shall, if so required produce the certificate to the person in charge thereof.

2. It might be worth enquiring as to why the requirements (a), (b) and (c) of Section 2(b) of the Regulations are not repeated for inspectors serving in the Department of Consumer and Corporate Affairs.

M. J. Heney, Esq.,  
Assistant Deputy Minister,

June 22, 1978

**[Traduction]**

fourni les certificats très détaillés exigés pour clarifier toute question, le numéro d'assurance sociale des inspecteurs se trouve parmi les informations qui priment.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Faut-il consigner ce document?

**M. Eglington:** Je crois que nous le devrions.

**Mme Mayrand:** Je crois que nous le devrions.

**M. Eglington:** Ces questions d'inspection vont devenir importantes, la correspondance contient l'explication.

**Mme Mayrand:** Et cette explication a un rapport avec la seule question que nous avons posée au début de la réunion.

DORS/78-264—*Règlement sur les œufs,—modification.  
Règlement des normes agricoles (Inspecteurs)*

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Soumis au comité le 22 juin 1978.

DORS/75-501, 502, 503, 504, 505, et

DORS/76-72—*Règlement sur le raisin de l'Ontario, des-  
tiné à la transformation (Marché interprovincial et  
marché d'exportation):*

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ce règlement a été soumis au comité le 15 décembre 1977. Je propose qu'on imprime les commentaires et la correspondance. Non, qu'a-t-on déjà imprimé?

**M. Eglington:** On a déjà imprimé le commentaire. Mais la correspondance complète au sujet des œufs n'a pas encore été imprimée.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** La correspondance au sujet des œufs n'a pas encore été imprimée et devrait l'être.

RÈGLEMENTS SUR LES OEUFS—MODIFICATION  
RÈGLEMENT DES NORMES AGRICOLES (INSPEC-  
TEURS)

Loi sur les normes des produits agricoles du Canada  
C.P. 1978-746

1. L'autorité habilitante se trouve aux articles 8 et 9(2) de la Loi.

8. Le gouverneur en conseil peut édicter des règlements pour la réalisation des fins et l'exécution de la présente loi ainsi que pour prescrire tout ce qui doit être prescrit selon la présente loi.

9. ....

(2) Un inspecteur doit être pourvu d'un certificat prescrit de sa nomination ou désignation, et, en pénétrant dans tout endroit prévu au paragraphe (1), doit, s'il en est requis produire le certificat à la personne qui en a la charge.

2. On pourrait demander pourquoi les exigences quant aux renseignements qui doivent apparaître sur le certificat selon le paragraphe (1) n'ont pas été répétées au paragraphe (2).

Le 22 juin 1978

Monsieur J. Heney  
Sous-ministre adjoint

## [Text]

Department of Agriculture,  
Production and Marketing,  
Sir John Carling Bldg.,  
Carling Avenue,  
Ottawa, K1A 0C5.

Re: SOR/78-264, Egg Regulations, amendment and  
Agricultural Standards Inspectors Regulations

Dear Mr. Heney:

These Regulations were before the Committee this morning and I was directed to enquire why the requirements of paragraphs (a), (b) and (c) of Section 2(1) of the Regulations are not imposed in respect of inspectors serving in the Department of Consumer and Corporate Affairs.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

Ottawa, November 24, 1978

Mr. G. C. Eglington,  
Counsel,  
c/o The Senate,  
OTTAWA, Ontario,  
K1A 0A4.

Re: SOR/78-264, Egg Regulations, amendment and Agricultural Standards Inspectors Regulations

Dear Mr. Eglington:

This is in reply to your letter of June 22nd, 1978, concerning the above noted regulations inquiring as to why the requirements of paragraphs-(a) (b) (c) of Section 2 (1) are not imposed in respect of inspectors serving in the Department of Consumer and Corporate Affairs.

Sub-section 7 (2) of the Canada Agricultural Products Standards Act provides that: "(2) the Minister may designate any person as a grader and the Minister or the Minister of Consumer and Corporate Affairs may designate any person as an inspector for the purpose of this Act."

Sub-section 9 (2) of the Act provides that: "(2) an inspector shall be furnished with a prescribed certificate of his appointment of designation . . .".

The Agricultural Standards Inspectors Regulations prescribe a certificate for inspectors under all regulations made pursuant to the Canada Agricultural Products Act. As provided in sub-section 7 (2) of the Act, both the Minister of Agriculture and the Minister of Consumer and Corporate Affairs can designate persons as inspectors for the purposes of the Act. Inspectors in both Departments carry out inspections under a number of Acts and the certificates of the two

## [Translation]

Ministère de l'Agriculture  
Production et Commercialisation  
Édifice Sir John Carling  
Avenue Carling  
Ottawa, K1A 0C5

Objet: DORS/78-264, Règlement sur les œufs—Modification et Règlement des normes agricoles (inspecteurs)

Monsieur,

Ces règlements ont été déposés devant le Comité ce matin. On m'a demandé de me renseigner sur les raisons pour lesquelles les obligations figurant aux alinéas (a), (b) et (c) du paragraphe 2(1) du Règlement ne s'appliquaient pas aux inspecteurs du ministère de la Consommation et des Corporations.

Veuillez agréer, monsieur, mes salutations distinguées.

G. C. Eglington

Ottawa, le 24 novembre 1978

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller  
a/s du Sénat  
OTTAWA (Ontario)  
K1A 0A4

Objet: DORS/78-264 Règlement sur les œufs—Modification et Règlement des normes agricoles (inspecteurs)

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 22 juin 1978 concernant une demande de renseignements sur les règlements susmentionnés. Vous vouliez savoir pourquoi les obligations figurant aux alinéas (a), (b) et (c) du paragraphe 2(1) ne s'appliquent pas également aux inspecteurs du ministère de la Consommation et des Corporations. Voici ce que disent respectivement les paragraphe 7 (2) et 9 (2) de la Loi sur les normes des produits agricoles du Canada:

7. "(2) Aux fins de la présente loi, le Ministre peut désigner toute personne à titre de préposé au classement et le Ministre ou le ministre de la Consommation et des Corporations peut désigner toute personne à titre d'inspecteur."

9. "(2) Un inspecteur doit être pourvu d'un certificat prescrit de sa nomination ou désignation . . ."

Le Règlement des normes agricoles (inspecteurs) ordonne la remise d'un certificat aux inspecteurs aux termes de tous les règlements qui découlent de la loi sur les normes des produits agricoles du Canada. Aux termes du paragraphe 7(2) de la Loi, le ministre de l'Agriculture et celui de la Consommation et des Corporations peuvent désigner des personnes à titre d'inspecteur aux fins de la Loi. Les inspecteurs de ces deux ministères effectuent des inspections en vue de l'application

## [Texte]

Departments differ. The Department of Consumer and Corporate Affairs specifically requested the wording in subsection 2 (2) in order to comply with the form of certificates then in use. The Department of Agriculture requires the photograph, signature and date of appointment to appear on the certificate in addition to the requirements of the Department of Consumer and Corporate Affairs.

We trust this answers your question, satisfactorily.

Yours sincerely,

Michael J. Heney,  
Assistant Deputy Minister.

November 30, 1978

George Post, Esq.,  
Deputy Minister,  
Department of Consumer  
and Corporate Affairs,  
OTTAWA.

Re: SOR/78-264, Egg Regulations, amendment  
Agricultural Standards Inspectors Regulations

Dear Mr. Post:

The Committee considered the above regulation on 22nd June 1978, when I was instructed to enquire why the requirements of paragraphs (a), (b) and (c), section 2(1) of the Regulations are not imposed in respect of inspectors serving in the Department of Consumer and Corporate Affairs. My enquiry was directed to the Department of Agriculture, whose Assistant Deputy Minister has replied in the terms attached. From Mr. Heney's letter it becomes apparent that your Department's certificates are different from those of the Department of Agriculture and that your Department asked for its apparently lesser requirements to be continued in the case of its own certificates. Consequently, the Committee will be interested to know why your Department took this position and why it does not impose on its certificates of appointment of inspectors the more rigorous requirements followed by the Department of Agriculture.

Yours sincerely,

G. C. Eglinton.

## [Traduction]

d'un certain nombre de lois et les certificats remis par les deux ministères différent. Le ministère de la Consommation et des Corporations a spécialement sollicité le libellé du paragraphe 2(2) afin que les exigences du règlement soient conformes au type de certificat en vigueur. Le ministère de l'Agriculture demande, en plus des prescriptions imposées par le ministère de la Consommation et des Corporations, que le certificat comporte la photo, la signature et la date de nomination de l'inspecteur.

Nous espérons que cette lettre répondra à vos questions d'une manière satisfaisante.

Veuillez agréer, monsieur, mes salutations distinguées.

J. E. Payne  
pour Michael J. Heney  
Sous-ministre adjoint

Le 30 novembre 1978

Monsieur George Post  
Sous-ministre  
Ministère de la Consommation  
et des Corporations  
Ottawa

Objet: DORS/78-264 Règlement sur les œufs—Modification, et Règlement des normes agricoles (inspecteurs)

Monsieur,

Le Comité a étudié le Règlement ci-dessus le 22 juin 1978, date à laquelle on m'a demandé de me renseigner sur les raisons pour lesquelles les obligations des alinéas 2(1)a, b) et c) du Règlement régissant la nomination des inspecteurs n'étaient pas également imposées au ministère de la Consommation et des Corporations. Ma demande de renseignements s'adressait au ministère de l'Agriculture, dont le sous-ministre adjoint a répondu dans les termes ci-joints. Il semblerait, d'après la lettre de M. Heney, que les certificats remis par votre ministère diffèrent de ceux du ministère de l'Agriculture et que votre ministère avait sollicité le maintien d'exigences moins sévères dans le cas de ses certificats. En conséquence, le Comité désirerait savoir d'une part pourquoi votre ministère a adopté cette position et, d'autre part, pourquoi il n'applique pas pour ces certificats d'inspecteur les prescriptions plus rigoureuses imposées par le ministère de l'Agriculture.

Veuillez agréer, monsieur, mes salutations distinguées.

G. C. Eglinton

[Text]

Mr. G. C. Eglington,  
Counsel,  
c/o The Senate,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A4

Re: SOR/78-264, Egg Regulations, Amendment  
Agricultural Standards Inspectors Regulations

Dear Mr. Eglington:

This is in reference to your November 30, 1978, letter regarding certificates of appointment for inspectors of this Department enforcing the Egg Regulations under the Canada Agricultural Products Standards Act.

As Mr. Heney indicated in his November 24, 1978, reply to you, this Department did request that the wording of section 2(2) be structured so as to accommodate the inspector designation certificates which we use. As you may be aware, this Department has responsibility for the enforcement of thirteen pieces of federal legislation, and any one inspector may be designated under as many as eleven of these. Consequently, it is necessary to have a certificate which meets the requirements for designation under all of the legislation.

I attach, for your information, a copy of the certificate which is issued to our inspectors, as well as a copy of the personal identification card carried by each inspector. You will note that the two certificates are specifically related by means of the number assigned to the inspector identity card. You will also note, that the information that appears on these two documents, in fact exceeds that on the Department of Agriculture certificates.

I would be pleased to answer any further questions which you may have on this matter.

Yours sincerely,

George Post.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is there any further action with regard to this?

**Mr. Eglington:** No.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** After that I think we have only the instruments without comment.

• 1210

Does any member wish to make any observations on these, each one? I think we can follow the usual practice of simply, as I recall it, listing them as having come before the Committee without comment from Counsel and having produced no comment from members of the Committee.

That seems to clear up the proceedings for today, I think. Thank you very much.

The meeting is now adjourned.

[Translation]

January 5, 1979

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller  
a/s du Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Le 5 janvier 1979

Objet: DORS/78-264 Règlement sur les œufs—Modification et Règlement des normes agricoles (inspecteurs)

Monsieur,

Nous accusons réception de votre lettre du 30 novembre 1978 concernant les certificats des inspecteurs remis par notre ministère aux termes du Règlement sur les œufs découlant de la Loi sur les normes des produits agricoles du Canada.

Comme l'a indiqué M. Heney dans sa réponse du 24 novembre 1978, notre ministère a effectivement demandé que le paragraphe 2(2) soit rédigé de manière à correspondre aux exigences des certificats d'inspecteur que nous utilisons. Comme vous le savez peut-être, notre Ministère est chargé de l'application de treize lois fédérales. Un inspecteur peut être désigné aux termes de onze de ces lois. En conséquence, il faut avoir un certificat qui réponde aux exigences de nomination de toutes les lois.

Veuillez trouver ci-joint, pour votre information, la copie du certificat que nous délivrons à nos inspecteurs ainsi que celle de la carte d'identité qu'ils portent sur eux. Vous remarquerez que ces deux certificats sont précisément couplés grâce au numéro inscrit sur la carte d'identité. Vous constaterez également qu'ensemble, ces deux documents donnent plus de renseignements que le certificat du ministère de l'Agriculture.

Si vous avez d'autres questions à poser, nous serons heureux d'y répondre.

Veuillez agréer, Monsieur, mes salutations distinguées.

George Post

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Faut-il poursuivre cette question?

**M. Eglington:** Non.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ensuite, il reste uniquement les textes qui ne demandent pas de commentaires.

Est-ce que quelqu'un veut faire une observation sur ces textes réglementaires? Je crois que nous pouvons adopter la pratique actuelle qui nous permet, si je me souviens bien, d'en faire une liste, en disant qu'ils ont été soumis au comité sans commentaire du conseiller juridique et qu'ils n'ont pas suscité de commentaires des membres du comité.

Je crois que cela résume les délibérations pour aujourd'hui. Merci beaucoup.

La séance est levée.

SENATE  
HOUSE OF COMMONS

Issue No. 15

Thursday, March 22, 1979

Joint Chairmen:

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

SÉNAT  
CHAMBRE DES COMMUNES

Fascicule n° 15

Le jeudi 22 mars 1979

Coprésidents:

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

Minutes of Proceedings and Evidence  
of the Standing Joint Committee on

Procès-verbaux et témoignages  
du Comité mixte permanent des

# Regulations and other Statutory Instruments

# Règlements et autres textes réglementaires

RESPECTING:

Review of Statutory Instruments

CONCERNANT:

Examen des textes réglementaires



Fourth Session of the  
Thirty-ninth Parliament, 1978-79

Quatrième session de la  
trentième législature, 1978-1979

STANDING JOINT COMMITTEE ON  
REGULATIONS AND OTHER STATUTORY  
INSTRUMENTS

*Joint Chairmen:*

Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

*Vice-Chairman:*

Mr. Kenneth Robinson, M.P.

*Representing the Senate:*

Senators:

Asselin	Godfrey
Forsey	Lafond

*Representing the House of Commons:*

Messrs.

Baker ( <i>Grenville-Carleton</i> )	Brewin
Baldwin	Daudlin
Béchard	Holt (Mrs.)

COMITÉ MIXTE PERMANENT DES  
RÈGLEMENTS ET AUTRES TEXTES  
RÉGLEMENTAIRES

*Coprésidents:*

Sénateur Eugene A. Forsey  
M. Gerald W. Baldwin, député

*Vice-président:*

M. Kenneth Robinson, député

*Représentant le Sénat:*

Les sénateurs:

Marshall	Yuzyk
Riley	

*Représentant la Chambre des communes:*

Messieurs

Joyal	Leblanc ( <i>Laurier</i> )
Kempling	McKinley
Lambert ( <i>Bellechasse</i> )	Robinson

(Quorum 7)

*Les cogreffiers du Comité*

Jacques Lahaie

Denis Bouffard

*Joint Clerks of the Committee*

Published under authority of the Senate and the Speaker  
of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

Available from Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services  
Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat et de l'Orateur de la  
Chambre des communes par l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada Approvisionnements  
et Services  
Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

**MINUTES OF PROCEEDINGS**

**THURSDAY, MARCH 22, 1979**  
**(16)**

[Text]

The Standing Joint Committee on Regulations and other Statutory Instruments met at 11:08 o'clock a.m. this day, the Joint Chairman Senator Eugene A. Forsey presiding.

*Members of the Committee present:*

*Representing the Senate:* The Honourable Senators Forsey, Godfrey, Lafond and Marshall.

*Representing the House of Commons:* Mr. Baker (*Grenville-Carleton*), Holt (Mrs.), Messrs. Joyal, McKinley and Kempling.

*In attendance:* Mr. G. C. Eglington and Miss Mayrand Counsel to the Committee.

The Committee resumed consideration of its permanent reference section 26, The Statutory Instruments Act, 1970-71-72, c. 38. (*See Minutes of Proceedings, Thursday, November 23, 1978, Issue No. 1*).

The Committee proceeded to consider its draft Report to both Houses.

Mrs. Holt moved,—That consideration of the draft report be deferred until next meeting of the Committee.

After debate thereon, the question being put, it was agreed to.

The Committee considered

SI/77-208—Penitentiary Inmates Accident Compensation terms and conditions

SOR/78-85—Canadian Consular Fees Regulations

SOR/78-249—Atlantic Fishery Regulations, amendment

SOR/78-624—Immigration Regulations, 1978, amendment

SOR/78-767—Fishing and Recreational Harbours Regulations

SOR/78-878—Hospital Insurance Regulations, amendment

SOR/78-938, SOR/79-51,—Immigration Regulations, 1978, amendments

SOR/79-70—Import Control List, amendment

SOR/79-110—Canadian Wheat Board Regulations, amendment

SOR/79-113—Statutory Instruments Regulations, amendment

SII/78-155—Equal Wages Guidelines

SI/78-165—Age Guidelines

On a letter dated February 22, 1979 from Professor David P. Jones, Faculty of Law, University of Alberta, re: Income tax regulations.

It was agreed that consideration of that letter be referred to a future meeting.

**PROCÈS-VERBAL**

**LE JEUDI 22 MARS 1979**  
**(16)**

[Traduction]

Le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires se réunit aujourd'hui à 11 h 08, sous la présidence du sénateur Eugene A. Forsey (coprésident).

*Membres du Comité présents:*

*Représentant le Sénat:* Les honorables sénateurs Forsey, Godfrey, Lafond et Marshall.

*Représentant la Chambre des communes:* M. Baker (*Grenville-Carleton*), Holt (M<sup>me</sup>), MM. Joyal, McKinley et Kempling.

*Aussi présents:* M. G. C. Eglington et M<sup>me</sup> Mayrand, conseillers du Comité.

Le Comité reprend l'étude de son ordre de renvoi permanent, article 26, Loi sur les textes réglementaires, 1970-1971-1972, c. 38. (*Voir procès-verbal du jeudi 23 novembre 1978, Fascicule n° 1*).

Le Comité entreprend l'étude de son projet de rapport aux deux chambres.

M<sup>me</sup> Holt propose,—Que l'étude du projet de rapport soit reportée à la prochaine séance du Comité.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée.

Le Comité étudie les

TR/77-208—Modalités d'indemnisation des détenus de Pénitenciers (Accidents du Travail)

DORS/78-85—Règlement du Canada sur les droits consulaires

DORS/78-249—Règlement de pêche de l'Atlantique—Modification

DORS/78-624—Règlement sur l'immigration, 1978—Modification

DORS/78-767—Règlement sur les ports de pêche et de plaisance

DORS/78-878—Règlements sur l'assurance-hospitalisation—Modification

DORS/78-938, DORS/79-51,—Règlement sur l'immigration de 1978—Modifications

DORS/79-70—Liste de marchandises d'importation contrôlée—Modification

DORS/79-110—Règlement sur la Commission canadienne du blé—Modification

DORS/79-113—Règlement sur les textes réglementaires—Modification

TR/78-155—Ordonnances sur l'égalité de rémunération

TR/78-165—Ordonnance sur l'âge

Lettre en date du 22 février 1979 du professeur David P. Jones, Faculté de Droit Université de l'Alberta objet: Règlements de l'impôt sur le revenu.

Il est convenu que l'étude de cette lettre soit renvoyée à une prochaine séance.

The Committee considered

SOR/78-611, 616, 676, 679—Immigration Visa Regulations, 1978

SOR/78-497—Prince Rupert Terminal Tariff By-law

SOR/78-594—Public Service Health Insurance Regulations, revocation Hospital Insurance (Outside Canada) Regulations, revocation

SOR/78-241—Canadian Home Insulation Regulations

SOR/79-48—Great Lakes Pilotage Regulations, amendment

SOR/78-707—Advance Payments for Crops Regulations, amendment

SOR/78-746—Oil Pipeline Regulations

SOR/78-790—Patent Rules, amendment

SOR/78-925—Methods of Payment of Postage Regulations, amendment

SOR/79-79—Textile Labelling and Advertising Regulations, amendment

Counsel to the Committee answered questions.

The Joint Chairman authorized that certain correspondence and comments by Counsel to the Committee be printed *in extenso* in the evidence of this day's meeting.

At 12:12 o'clock p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

Le Comité étudie les

DORS/78-611, 616, 676, 679—Règlements de dispense du visa—Immigration, 1978

DORS/78-497—Tarif des droits de terminal de Prince Rupert

DORS/78-594—Règlement sur l'assurance-maladie de la Fonction publique—Abrogation Règlement sur l'assurance-hospitalisation (hors du Canada)—Abrogation

DORS/78-241—Règlement sur l'isolation thermique des résidences canadiennes

DORS/79-48—Règlement de pilotage des Grands lacs—Modification

DORS/78-707—Règlement sur le paiement anticipé des récoltes—Modification

DORS/78-746—Règlement sur les pipe-lines

DORS/78-790—Règlement régissant les brevets—Modification

DORS/78-925—Règlement sur les modalités d'affranchissement—Modification

DORS/79-79—Règlement sur l'étiquetage et l'annonce des textiles—Modification

Le conseiller du Comité répond aux questions.

Le coprésident autorise qu'une certaine correspondance et des commentaires émis par le conseiller du Comité soient joints *in extenso* aux témoignages de la séance d'aujourd'hui.

A 12 h 12, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

*Le cogreffier du Comité*

Jacques Lahaie

*Joint Clerk of the Committee*

**EVIDENCE***(Recorded by Electronic Apparatus)*

Thursday, March 22, 1979

• 1108

[Texte]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I think we now have a quorum for dealing with matters other than those which require an actual decision.

The first thing we have on the agenda is something that was briefly before us last time, as I recall, and was deferred so that members could look into the rather complex matters involved and prepare themselves to ask the necessary questions and make the necessary observations today. It is SI/77-208, Penitentiary Inmates Accident Compensation Terms and Conditions, and I think the whole set of documents here should be printed, should it not, Mr. Counsel? I think it is really . . . It was not printed last time and has not been before us otherwise.

SI/77-208

**PENITENTIARY INMATES ACCIDENT COMPENSATION TERMS AND CONDITIONS**

Appropriation Act No. 4, 1973

Appropriation Act No. 5, 1973

Pension Act

P.C. 1977-2850

August 2, 1978.

*Criteria 4; 15*

1. This instrument is made under Solicitor General's Vote 5, Appropriation Act No. 4, 1973, Solicitor General's Vote 5a, Appropriation Act No. 5, 1973 and under Section 6 of the Pension Act. The texts of the Votes appear in comment 2 below.

Votes 5 and 5a use the formulary "terms and conditions prescribed by the Governor in Council" and not, for example, "terms and conditions prescribed by order/regulation of the Governor in Council". The instrument itself is called "Penitentiary Inmates Accident Compensation Terms and Conditions", and not, for example, "Penitentiary Inmates Accident Compensation Order/Regulation. One can possibly conclude that the Legal Advisers to the Privy Council Office do not regard these "Terms and Conditions", registered merely as SI/77-208, as constituting a regulation, or even a statutory instrument. Their publication in Part II of the Gazette may simply be considered as being in the public interest.

2. The enabling powers provide little if any guidance as to the content, form and administration of the compensation scheme and the provisions of the instant instrument appear to be oriented to allowing scope for the application of departmental policies which are not explicit in the Terms and Conditions. The Minister is frequently granted broad discretions in instances where provisions controlling administrative discre-

**TÉMOIGNAGES***(Enregistrement électronique)*

Le jeudi 22 mars 1979

[Traduction]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous sommes suffisamment nombreux pour étudier des questions qui n'exigent pas de vote.

La première question à l'ordre du jour a déjà été étudiée brièvement lors de la dernière séance; nous avions alors décidé de la laisser de côté pour permettre aux membres du comité d'étudier ce problème quelque peu complexe et de préparer leurs questions et leurs observations. Il s'agit du TR/77-208, Modalités d'indemnisation des détenus de pénitenciers (accidents de travail) et tous les documents que nous avons ici devraient être imprimés, n'est-ce pas, monsieur le conseiller? A vrai dire . . . ces documents n'ont pas été imprimés la dernière fois et il faudrait qu'ils le soient.

TR/77-208

**MODALITÉS D'INDEMNISATION DES DÉTENUS DE PÉNITENCIERS (ACCIDENTS DE TRAVAIL)**

Loi n° 4 de 1973 portant affectation de crédits

Loi n° 5 de 1973 portant affectation de crédits

Loi sur les pensions

C.P. 1977-2850

Le 2 août 1978.

*Critères 4; 15*

1. Le présent document est rédigé aux termes du crédit 5 (Solliciteur général) de la Loi n° 4 de 1973 portant affectation de crédits, du crédit 5a (Solliciteur général) de la Loi de 1973 portant affectation de crédits, et de l'article 6 de la Loi sur les pensions. Les textes des crédits font l'objet du 2<sup>e</sup> commentaire ci-dessous.

On se sert pour les affectations des crédits 5 et 5a de la formule «conformément aux modalités et conditions prescrites par le gouverneur en conseil» et non, par exemple, «aux modalités prescrites par voie de décret/règlement du gouverneur en conseil». Le texte lui-même est intitulé «Modalités d'indemnisation des détenus de pénitenciers (accidents de travail)», et non, par exemple, «Décret/Règlement d'indemnisation des détenus de pénitenciers (accidents de travail)». Il est alors possible d'en conclure que les conseillers juridiques auprès du Bureau du Conseil privé ne considèrent pas que ces «Modalités enregistrées simplement en tant que TR/77-208, constituent un règlement, ou même un texte réglementaire. Elles ne sont donc publiées dans la partie II de la Gazette qu'à titre d'information.

2. Les pouvoirs habilitants ne fournissent que bien peu de détails quant au contenu, à la forme et à l'administration du plan d'indemnisation et les dispositions du présent document semblent être orientées de façon à permettre l'application de politiques ministrielles qui ne sont nullement explicites dans ces Modalités. On confère souvent au ministre un pouvoir discrétionnaire étendu dans les cas où des dispositions contrô-

## [Text]

tion may seem appropriate and several provisions are extraordinary and *prima facie* objectionable.

The following are the relevant provisions of the enabling powers:

*Section 6, Pension Act*

"The Governor in Council may impose upon the Commission like duties in respect of any grants in the nature of pensions, allowances or gratuities authorized to be made under any statute other than this Act and effect shall be given to any adjudication by the Commission under any such Act either by the Department or such other department of Government as the Governor in Council may direct."

*Vote 5, Appropriation Act No. 4, 1973*

**5 Correctional Services—Penitentiary Service—Operating expenditures**, the grants listed in the Estimates; authority to pay into the Inmate Welfare Fund revenue derived during the year from projects operated by inmates and financed by the said Fund; payments, in accordance with terms and conditions prescribed by the Governor in Council, to discharged inmates who suffer physical disability caused by participation in normal program activity in federal institutions; and authority for the Minister, subject to the approval of the Governor in Council, to enter into an agreement with any province for the confinement in institutions of that province of any persons sentenced or committed to a penitentiary, for compensation for the maintenance of such persons and for payment in respect of the construction and related costs of such institutions ..... 91,546,00

*Vote 5a, Appropriation Act No. 5, 1973*

**5a Correctional Services—Penitentiary Service—Operating expenditures**—To extend the purposes of Solicitor General *Vote 5, Appropriation Act No. 4, 1973*, to authorize payments in accordance with terms and conditions prescribed by the Governor in Council

(a) on behalf of discharged inmates who suffer physical disability caused by participation in normal program activity in federal institutions; and

(b) to dependents of deceased inmates and ex-inmates whose death resulted from participation in normal program activity in federal institutions

and to provide a further amount of ..... 8,108,000

**3. Section 2**

The definition of "child" contains the words "if he is, in the opinion of the Minister, an invalid". Many criteria of invalidity may exist; here none is made explicit. As entitlement to compensation may be dependent on the finding of invalidity, criteria should perhaps be indicated.

The definition of "dependant" is also determined by the "opinion of the Minister" concerning the extent of financial

## [Translation]

lant la discréption administrative sembleraient appropriées et de nombreuses dispositions sont extraordinaires et à première vue discutables.

Voici qu'elles sont les dispositions pertinentes aux pouvoirs habilitants:

*Article 6, Loi sur les pensions*

«Le gouverneur en conseil peut imposer à la Commission des obligations semblables à l'égard de toutes concessions comme celles des pensions, allocations ou gratifications autorisées en vertu de quelque loi autre que la présente et le ministère ou tel autre département du gouvernement que le gouverneur en conseil peut désigner doit donner suite à toute décision de la Commission en vertu de cette loi.»

*Credit 5, Loi n° 4 de 1973 portant affectation de crédits*

**5 Services correctionnels—Service pénitentiaire—Dépenses de fonctionnement, subventions inscrites au budget; autorisation de verser à la Caisse de bienfaisances des détenus les recettes tirées, au cours de l'année, des activités des détenus financées à même ladite Caisse; paiements, conformément aux modalités et conditions prescrites par le gouverneur en conseil, aux détenus élargis qui sont frappés d'incapacité physique causée par la participation dans les institutions fédérales à des activités normales dans le cadre des programmes, et autorisation au Ministre, sous réserve de l'approbation du gouverneur en conseil, de conclure une entente avec le gouvernement de l'une ou l'autre des provinces en vue de l'incarcération dans des institutions de cette province de toutes les personnes condamnées ou envoyées dans un pénitencier, et d'acquitter les dépenses de construction et d'autres dépenses connexes de ces institutions ..... 91,546,00**

*Credit 5a, Loi n° 5 de 1973 portant affectation du crédit*

**5a Services correctionnels—Service pénitentiaire—Dépenses de fonctionnement—Pour étendre la portée du crédit 5 (Solliciteur général) de la Loi n° 4 de 1973 portant affectation de crédits**, afin d'autoriser des versements, selon les modalités et les conditions prescrites par le gouverneur en conseil,

a) faits au nom de détenus libérés dont l'incapacité résulte de leur participation aux activités régulières des pénitenciers fédéraux, et

b) faits aux personnes à charge de détenus et d'ex-détenus décédés par suite de leur participation aux activités régulières des pénitenciers fédéraux,

et pour prévoir un montant supplémentaire de .... 8,108,000

**3. Article 2**

La définition du terme «enfant» contient les mots «si, de l'avis du ministre, il est invalide». Il peut exister de nombreux critères d'invalidité; il n'en n'est fait mention d'aucun. Puisque l'admissibilité à la compensation peut dépendre de la décision au sujet de l'invalidité, il faudrait peut-être énumérer les critères.

La définition de «personne à charge» dépend également de «l'avis du ministre» lorsqu'il s'agit de déterminer l'importance

**[Texte]**

dependence exhibited by the individual. While detailed provisions may be impracticable or work a hardship in individual instances, it may be desirable, in the interest of certainty, to incorporate some guideposts into the Regulations. Otherwise dependants may be discouraged from developing financial self sufficiency by the possibility of losing their entitlement to compensation.

4. Subsections 3(a) and (c) permit the Minister to make payments of compensation "to or for the benefit of" the individual concerned. Departmental rules may exist relating to

- (1) the circumstances when direct payment will not be made;
- (2) the form that payment will take in those instances.

If such rules are not made public, an individual who considers himself disadvantaged by alternate payment will be unable to question the manner and destination of the payments. (Also see section 16 for a similar provision).

5. Section 4 prescribes periods within which claims for payment may be submitted. Subsection (2) provides for late claims. There are two aspects which the Committee may consider worth pursuing.

(a) Relief from failure to make a timely application is dependent on the Minister being "satisfied" that conditions 4(a) and (b) are met. The Department may have compelling reasons for preserving ministerial discretion regarding the standard of proof of compliance required. However, the insertion of a subjective discretion in the Minister when conditions are set out may be questionable. However, the elements in Section 4(2)(a) are themselves both subjective and the satisfaction test is probably appropriate.

(b) The meaning of the words "undue hardship" is worrying as proof of this state is essential to the submission of a late claim. The words may have at least two meanings:

(i) extraordinarily disadvantaged compared with other claimants who are not permitted to file a claim due to tardiness. In this interpretation all persons of this class would be considered to suffer hardship, albeit not of an "undue" nature.

(ii) extraordinarily disadvantaged when compared with other citizens whether or not those others have been imprisoned.

5A. Because of the way in which section 3 and 4 are drawn, a dependent spouse could not make an application in respect of an ex-inmate who, although "entitled" to compensation, refuses through perversity or cussedness to submit a claim.

6. Section 5(4) repeats the satisfaction formula instead of setting an objective standard. The use of the subjective test

**[Traduction]**

de la dépendance financière du particulier. Bien qu'il soit pratiquement impossible de rédiger des dispositions détaillées et que de telles dispositions pourraient dans certains cas préjudicier au requérant il serait souhaitable, pour des fins de précision, de donner des points de repère dans le règlement. Autrement, les personnes à charge pourraient être détournées de leur désir d'arriver à une certaine autonomie financière en raison du fait qu'elles pourraient perdre leur droit à l'indemnité.

4. Les paragraphes 3(a) et (c) permettent au ministre de verser des indemnités «à ... ou pour» la personne en cause. Des règles ministérielles ont peut-être été établis en ce qui concerne.

- (1) les circonstances où aucun versement direct ne sera effectué;
- (2) la forme sous laquelle le paiement sera alors effectué.

Si de telles règles n'ont pas été rendues publiques une personne qui se considère désavantagée par une autre forme de paiement ne pourra contester la façon dont les paiements sont effectués ni le choix de la personne à qui ils sont destinés. (Voir également l'article 16, aux fins d'une disposition semblable).

5. L'article 4 prescrit les délais de présentation des demandes de paiement. Le paragraphe (2) traite de la présentation tardive de la demande. Le Comité peut estimer qu'il vaut la peine d'étudier plus avant deux aspects.

(a) L'étude de toute demande tardive dépend du fait que le ministre soit «convaincu», que les conditions 4a) et b) sont remplies. Le ministère peut avoir d'excellentes raisons de protéger la discréction ministérielle quant au degré de preuve de conformité requise. On peut toutefois, mettre en doute la discréction donnée au ministre lorsque les conditions sont stipulées. Toutefois, les éléments de l'alinéa 4(2)a) sont eux-mêmes subjectifs et il est probablement approprié d'exiger que le ministre en soit convaincu.

(b) La signification des mots «préjudice injustifié» est inquiétante puisqu'une preuve de ce préjudice est essentielle lorsqu'on présente tardivement une demande. Ces mots peuvent revêtir au moins deux significations:

(i) extrêmement désavantagé par rapport à d'autres requérants qui n'ont pas le droit de présenter une demande parce qu'ils sont en retard. Dans cette interprétation toutes les personnes de cette catégorie seraient considérées comme subissant un préjudice qui n'est toutefois pas «injustifié».

(ii) extrêmement désavantagé à comparer à d'autres citoyens, qu'ils aient été ou non emprisonnés.

5A. A cause de la manière dont sont rédigés les articles 3 et 4 un conjoint à charge ne pourrait présenter une demande d'indemnité concernant un ex-détenu qui, quoiqu'éligible à obtenir une indemnité refuse, par perversité ou entêtement, de la demander.

6. Le paragraphe 5(4) ne fait que répéter que le ministre «doit être convaincu» au lieu de fixer une norme objective. Le

## [Text]

may be contrasted with a provision such as section 6(2)(b) which recites the "determination" of the Minister.

7. Subsection 6(1)(b) states that payment of compensation will not be made to "a person who resides outside Canada unless such residence is approved in writing by the Minister". The Department might be asked to state whether guidelines exist which determine whether permission will be forthcoming and whether such guidelines can be incorporated into the Regulations.

It is not clear when the approval is to be sought and given: before or after residence is taken up abroad.

8. Section 6(4) requires that a claimant comply with several conditions to be eligible to receive accident compensation payments. These conditions are that he

(1) *section 6(4)(a)* sign a release of any right of action against Her Majesty arising out of the accident;

(2) *section 6(4)(b)(i)* sign an undertaking that he will not, *except with the approval of the Minister*, bring an action against any person arising out of the accident; (*emphasis added*)

(3) *section 6(4)(b)(ii)* co-operate with the Minister in a nonpecuniary manner in any proceeding that the Minister "deems advisable against any other person arising out of the accident".

If the individual complies with these conditions, and if he satisfies the Minister regarding the *bona fides* and regularity of his claim, section 3 states that the Minister *may* make payments of compensation.

Another course of action is outlined in section 8 whereby the injured person may bring an action and subsequently be considered for compensation. Section 9 relates to actions brought by the Minister subsequent to the granting of compensation pursuant to Section 6(4)(b)(ii).

The aspect of these procedures which is noteworthy is that in order to receive immediate compensatory payments the individual must relinquish his right to bring an action. The Minister may then proceed or not at his discretion. The Minister, on the other hand, may, pursuant to section 6(4)(b)(i), permit the individual to bring an action. The enabling powers do not provide guidance as to the "terms and conditions" which may be imposed and it is conjectural what factors the Minister will take to bring an action against any person arising out of the accident for which he is receiving compensation. There would not appear to be a reason for barring an action in circumstances where the Minister has not brought an action pursuant to section 6(4)(b)(ii). Section 8, and the principle of subrogation protected by it, will still safeguard the Minister's position.

A query to the Solicitor General and to the Department of Labour may be in order regarding the circumstances in which the Minister grants approval under section 6(4)(b)(i) to proceed. Satisfactory guidelines may be in existence.

## [Translation]

recours à un test subjectif peut être mis en contraste avec une disposition comme celle de l'alinéa 6(2)b) où il est question de la «détermination» par le ministre.

7. L'alinéa 6(1)b) stipule qu'aucune indemnité n'est payable à «quiconque est non domicilié au Canada, à moins que son lieu de résidence n'ait été approuvé par écrit par le Ministre». On pourrait demander au ministère de préciser qu'elles sont les lignes directrices qui s'appliquent lorsqu'il s'agit de déterminer si l'autorisation sera accordée et si ces lignes directrices peuvent être intégrées au Règlement.

On ne sait trop à quel moment l'approbation doit être obtenue et donnée: avant ou après que la personne a acquis résidence à l'étranger.

8. Le paragraphe 6(4) exige qu'un requérant remplisse plusieurs conditions afin d'être admissible aux versements d'indemnité en cas d'accident. Ces conditions sont qu'il

(1) (alinéa 6(4)a)) signe un désistement de tout droit de poursuite contre Sa Majesté par suite de l'accident;

(2) (sous-alinéa 6(4)b)(i)) signe un engagement à s'abstenir, *à moins d'avoir obtenu l'approbation du ministre*, d'intenter des poursuites contre toute personne par suite de l'accident: (*souligné par l'auteur*)

(3) (sous-alinéa 6(4)b)(ii)) apporte son concours, autre que pécuniaire, au ministre aux fins de toute procédure ou poursuite que le ministre «peut juger souhaitable, contre toute autre personne, par suite de l'accident».

Si la personne remplit ces conditions, si elle arrive à convaincre le ministre de la *bonne foi* et de la régularité de sa demande, l'article 3 stipule que le ministre *peut* payer une indemnité.

On traite à l'article 8 d'un autre recours aux termes duquel la personne blessée peut intenter des poursuites et présenter ensuite sa demande d'indemnité. L'article 9 traite des poursuites intentées par le ministre à la suite de l'acceptation de l'indemnité conformément au sous-alinéa 6(4)b)(ii).

En ce qui concerne ces procédures il convient de noter que pour toucher immédiatement les indemnités compensatoires, la personne doit renoncer à son droit d'intenter des poursuites. Le ministre peut alors donner suite ou non selon sa discrétion. Le ministre peut, d'autre part, conformément au sous-alinéa 6(4)b)(i), permettre à la personne d'intenter des poursuites. Les pouvoirs habilitants ne prévoient aucune explication quant aux «modalités» qui peuvent être imposées et on ne sait absolument pas de quels facteurs le ministre tiendra compte pour suggérer au requérant d'intenter des poursuites contre toute personne impliquée dans l'accident à la suite duquel il touche une indemnité. Il ne semblerait pas y avoir de raison d'interdire des poursuites lorsque le ministre n'a pas jugé souhaitable que des poursuites soient intentées conformément au sous-alinéa 6(4)b)(ii). L'article 8 et le principe de subrogation qui le garantit continuera à protéger la position du ministre.

Il pourrait s'avérer utile de recourir au Solliciteur général et au ministère du Travail en ce qui concerne les circonstances où le ministre donne son approbation aux termes du sous-alinéa 6(4)b)(i). Des lignes directrices satisfaisantes existent peut-être.

## [Texte]

8A. In light of section 4(1), it is not clear that the burial expenses provided for in section 10(1)(a) and (b) can be paid to someone who is not a dependant but who has borne the costs, e.g. an executor. Not all inmates will have a dependant to bear the costs or to lodge a claim for him who does.

9. Subsection 10(2) cuts off the spouse of an inmate or ex-inmate from payments in the following circumstances:

- (1) if she re-marries;
- (2) if she cohabits with another person as his common-law spouse (by which is meant de facto spouse; a clear definition of common-law spouse should be given)

Where, however, the spouse remarries she is paid "a lump sum equal to twelve of such payments . . . within one month of the marriage". Section 10(2) deserves consideration.

(1) The section provides for disqualification. It is not made clear whether the "common-law" liaison permanently prevent the widow from receiving the monthly payments or whether the disqualification persists only throughout the period of cohabitation and payments may recommence once the spouse is alone. This will be important to the individual concerned.

(2) This provision assumes that a "common-law" spouse is entirely supported by the man with whom she cohabits. This may not be the case. While it is true that welfare authorities (at least in the City of Ottawa) *presume* that the male is supporting the female partner, they do admit of and receive evidence to the contrary (it is the "head of a household" who applies). A woman cohabiting will not be disqualified from applying for and receiving welfare payments in her own right, if she shows that she is entirely self-supporting. The provision, as drafted, unduly penalizes a single female individual for attempting to establish a stable home life and one from which her children may benefit. Nor does the provision take into account the quantum of assistance which the spouse may be receiving from her "common-law" husband.

Subsection 10(2) contains provisions which may cause a great deal of unnecessary misery and furtive, clandestine liaisons. The basis of the provision is economic but its foundation is antiquated.

10. Subsection 14(3) does not indicate when the Minister is "satisfied" that an ex-inmate's circumstances indicate that "a lump sum payment would not be to the advantage of the ex-inmate". Internal guidelines may exist. On the other hand, the Department may consider that relevant circumstances cannot be reduced to a set of principles however flexible. It is probably meant to be discretionary to save wastrels from themselves. The discretionary element would also seem to be the essence of Section 16.

## [Traduction]

8A. Vu l'article 4(1), il n'est pas clair que les frais d'enterrement prévus aux paragraphes 10(1)a) et b) puissent être remboursés à une personne qui n'est pas à charge mais qui en a assumé le coût, par exemple un exécuteur testamentaire. Les détenus n'ont pas tous une personne à charge qui assumerá les frais d'enterrement ou encore qui fera une demande d'indemnité pour la personne qui a payé les frais.

9. Le paragraphe 10(2) prévoit l'interruption des paiements au conjoint d'un détenu ou d'un ex-détenu dans les circonstances suivantes:

- (1) s'il se remarie;
- (2) s'il cohabite avec une personne en tant que conjoint de droit commun (ce qui signifie conjoint de fait; il faudrait donner une définition exacte de l'expression conjoint de droit commun)

Si toutefois le conjoint se remarie on lui verse . . . «au cours du mois subséquent au mariage une somme forfaitaire égale aux douze versements suivants». Il vaut la peine d'étudier le paragraphe 10(2).

(1) On traite dans cet article des cas où le conjoint n'a pas droit aux versements. Il n'est toutefois pas clair si la liaison «de droit commun» empêche de façon permanente le veuf ou la veuve de toucher les versements mensuels ou si cette exclusion ne persiste que pendant la période de cohabitation et si les versements peuvent recommencer une fois que le conjoint se retrouve seul. Cela sera important pour la personne en cause.

(2) Cette disposition suppose qu'un conjoint «de droit commun» est entièrement à la charge de la personne avec laquelle il cohabite. Cela peut ne pas être le cas. Alors qu'il est vrai que les services de bien-être (du moins dans la ville d'Ottawa) *supposent* que l'homme est le gagne-pain de la famille, ils admettent ce fait et obtiennent des preuves du contraire (c'est le principe du «chef de familles qui s'applique»). Une femme qui cohabite ne se verra pas empêchée de faire une demande de prestations de bien-être et de les toucher de son propre droit, si elle prouve qu'elle se suffit entièrement à elle-même. La disposition, telle qu'elle est présentement rédigée, pénalise indûment une femme qui vit seule d'essayer de se constituer un foyer stable afin d'élever ses enfants. La disposition ne tient également nullement compte de l'importance de l'aide que le conjoint peut recevoir de son mari «de droit commun».

Le paragraphe 10(2) contient des dispositions qui pourraient entraîner beaucoup de liaisons misérables, furtives et clandestines inutiles. Cette disposition revêt un caractère économique mais son fondement est désuet.

10. Le paragraphe 14(3) n'indique pas dans quelles circonstances le ministre doit être «convaincu» que «le versement d'une somme forfaitaire ne serait pas à l'avantage de l'ex-détenu». Des lignes directrices internes existent peut-être. D'autre part, le ministère peut estimer que les circonstances pertinentes ne peuvent être réduites à une série de principes si souples soient-ils. On estime probablement discrétionnaire de sauver des vauriens d'eux-mêmes. La question du pouvoir discrétionnaire semblerait également être l'essence de l'article 16.

## [Text]

11. While Section 6(1)(c) reflects what is understood to be a frequent condition in workmen's compensation law, it is rather difficult to see what sense it makes in the present context. This is equally so with Section 6(2)(a). Why should the Queen have a windfall because some benighted foreign land suffers antiquated laws?

12. Presumably Section 6(1)(d) should faithfully respect the definition of accident in Section 2, and so use the phrase "wilful or intentional act". But then Section 6(1)(d) would be redundant. Consequently, an enquiry should go as to why the words "serious and wilful misconduct" are used.

13. If there is a connection between section 11(2) and section 3(a) and (c), is section 11(2) exhaustive of the circumstances in which the Minister may pay for the benefit of an inmate. For clarity, the two subsections of section 11, which concern quite different things, should appear as separate sections. Any payment made pursuant to section 11(2) to or for the benefit of the spouse or children because a support order has been made against an ex-inmate, will cease if the ex-inmate goes back to prison—section 6(3).

14. The withholding under section 12 could cause great hardship. But possibly the Committee must assume that the officials will exercise this power only against contumacious dependants known to have the *proof* of the facts desired.

15. The rating schedule referred to in section 13(2) should be made public. It would form a suitable schedule to these "terms and conditions".

16. To section 19(1) should be added: "and of his reasons therefor".

17. There is a discrepancy between the English and French texts of sections 6(1)(b), 6(1)(c) and 6(2)(a). The English text refers to "residence" and the French to "domicile" which are distinct and different legal concepts.

18. In the French version of section 10(2) the lump sum payment is payable not only within one month of the marriage but also at the beginning of the cohabitation.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, any questions from members?

My recollection is that last time I had a number of things marked, but I appear to have left my former copy behind and brought only the fresh one so I am not very certain. Senator Godfrey, I think probably you have worked over this with your usual diligence.

**Senator Godfrey:** Well, I have got some . . . I just went down and made little ticks indicating I am agreeing with the comments of Mr. Eglington, so really I have not got any particular questions. I only have questions, really, quite often when I disagree. There is no point in belabouring the point. I think he makes the point and it is very well taken.

## [Translation]

11. Alors que l'alinéa 6(1)c) mentionne une condition fréquente dans la Loi sur l'indemnisation des accidents de travail, il est plutôt difficile d'en voir la logique dans le contexte actuel. C'est également le cas pour l'alinéa 6(2)a). Pourquoi la Reine ferait-elle des économies imprévues parce qu'un pays tardé souffre de lois désuètes?

12. On présume que l'alinéa 6(1)d) devrait respecter fidèlement la définition du mot accident à l'article 2, et reprendre l'expression «acte volontaire ou intentionnel». Mais l'alinéa 6(1)d) deviendrait alors superflu. Par conséquent, il faudrait déterminer pourquoi on utilise les mots «conduite grave et volontaire.»

13. S'il y a un rapport entre le paragraphe 11(2) et les paragraphes 3(a) et (c) le paragraphe 11(2) spécifie-t-il toutes les circonstances dans lesquelles le ministre peut verser l'indemnité d'un détenu? Pour des fins de clarité on devrait rédiger les deux paragraphes de l'article 11 en deux articles différents car ils ne concernent pas les mêmes points. Toute indemnité, versée en vertu du paragraphe 11(2) pour l'entretien d'un conjoint ou des enfants parce qu'un tribunal a émis contre l'ex-détenu un ordre de pourvoir aux besoins de ce conjoint ou de ces enfants, cessera si l'ex-détenu retourne en prison.

14. La condition stipulée à l'article 12 pourrait entraîner de graves préjudices. Mais il est possible que le comité doive prendre pour acquis que les fonctionnaires n'y recourent qu'à l'égard des personnes à charge récalcitrantes connues pour avoir *la preuve* des faits demandés.

15. L'échelle prévue au paragraphe 13(2) devrait être publiée. Elle constituerait une annexe parfaite à ces «Modalités».

16. Il faudrait ajouter au paragraphe 19(1) «et des raisons de cette dernière».

17. Il y a une différence entre les versions anglaise et française des alinéas 6(1)b), 6(1)c) et 6(2)a). La version anglaise mentionne «la résidence» alors que la version française parle «du domicile». En droit, ce sont des concepts distincts et différents.

18. Au paragraphe 10(2) on mentionne qu'une somme forfaitaire représentant 12 versements est donnée durant le mois subséquent au mariage ou au début de la cohabitation. La version anglaise n'accorde cette somme forfaitaire qu'en cas de mariage.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Y a-t-il des questions?

Sur mon document, j'avais mis quelques annotations la dernière fois, mais ce matin j'ai apporté un autre exemplaire du même document. Sénateur Godfrey, vous êtes toujours si consciencieux vous; avez peut-être une question à poser.

**Le sénateur Godfrey:** En lisant le document, j'ai coché là où j'étais d'accord avec M. Eglington. Je n'ai pas de questions à poser. Je ne pose des questions que quand je ne suis pas d'accord. Rien ne nous sert de nous étendre là-dessus. Je pense que M. Eglington explique bien son point de vue.

**[Texte]**

**Mr. Eglington:** Shall I then pursue these with the Solicitor General's department?

**Senator Godfrey:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** May I interrupt the proceedings at this moment to suggest that now that we have seven people here perhaps we should deal with the draft interim report.

**An hon. Member:** A good idea.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is it all ready for our consideration, Mr. Eglington? I think it is.

**Senator Godfrey:** Are you talking about No. 5?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** No, I think it is just called the draft interim report, is it not, or has it got another label on it now?

**Mr. Eglington:** The French is . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Interim report under terms of reference in fifth Report. I think probably everybody has it. If not, I think there are copies, here available.

• 1110

**Mr. McKinley:** Dated March 8, that is the one, is it not?

**Mr. Graham Eglington (Counsel to the Committee):** That is the one.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, I think we have all had it to consider. I know I have gone over it carefully.

**Senator Godfrey:** My reaction has been very premature.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I beg your pardon?

**Senator Godfrey:** I think it premature, bringing in this report at this particular moment. These are the terms of reference that we have just been given. I really—I mean, are we supposed to approve this this morning? Is that the idea?

**Mr. Eglington:** I have no idea. I was asked to prepare it, so I prepared it.

**Senator Godfrey:** I think it is a very useful report from which we can operate and use it as guidelines in our deliberations and so on. But I would not want to bring in a report at this stage. I am really . . .

**Mr. Eglington:** I understand that Mr. Baldwin wanted . . .

**Senator Godfrey:** Yes, I know he did.

**Mr. Eglington:** . . . a report to go in.

**Senator Godfrey:** Well, he is all go, go, go. But I think we should—and I really have not looked it over with any idea that it was going to be actually approved, except that I thought it was a good sort of starting document and we can focus our minds as we go along. But certainly I am not in a position to . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** What do other members think?

**Mr. Kempling:** Mr. Chairman, I have not even read the report yet, so I hesitate to even comment on it until I have read

**[Traduction]**

**M. Eglington:** Dois-je continuer mes entretiens avec les fonctionnaires du ministère du Solliciteur général?

**Le sénateur Godfrey:** Oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'interromps ici nos délibérations car je constate que nous sommes maintenant sept et que nous pouvons parler de l'ébauche du rapport intérimaire.

**Une voix:** Très bonne idée.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Eglington, le rapport est-il prêt? Je pense qu'il l'est.

**Le sénateur Godfrey:** Parlez-vous du rapport numéro 5?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Non. Il s'agit de ce que l'on appelle l'ébauche du rapport intérimaire. Ce rapport a-t-il une autre étiquette?

**M. Eglington:** La version française . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Notre ordre de renvoi appelle ce rapport intérimaire Cinquième Rapport. Je pense que tout le monde en a un exemplaire. De toute façon, j'en ai des exemplaires supplémentaires ici.

**M. McKinley:** Ce rapport est daté du 8 mars. N'est-ce pas?

**M. Graham Eglington (Conseiller du comité):** C'est celui-là.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous avons tous pu l'étudier. Je l'ai moi-même parcouru très minutieusement.

**Le sénateur Godfrey:** A mon avis, c'est prématuré.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Excusez-moi?

**Le sénateur Godfrey:** Je pense qu'il est prématué de présenter ce rapport en ce moment. Nous venons de recevoir cet ordre de renvoi. Est-ce que vous voulez que nous approuvions ce rapport ce matin? Est-ce là votre objectif?

**M. Eglington:** Je n'en sais rien. On m'a demandé de le préparer, c'est tout.

**Le sénateur Godfrey:** Je pense que c'est un rapport très utile dont nous pourrons nous servir dans nos travaux et qui nous donnera des directives dans nos délibérations. Je ne voudrais pas présenter un rapport en ce moment. A vrai dire . . .

**M. Eglington:** J'ai cru comprendre que M. Baldwin voulait . . .

**Le sénateur Godfrey:** Je sais.

**M. Eglington:** . . . présenter un rapport.

**Le sénateur Godfrey:** Il est toujours très diligent. Je pense que nous devrions . . . quand je l'ai étudié, je ne pensais pas que nous allions l'approuver mais je pensais que c'était un bon document de départ sur lequel nous pourrions travailler. Je ne suis certainement pas en mesure . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Qu'en pensent les autres membres du comité?

**M. Kempling:** Monsieur le président, je n'ai pas encore lu le rapport et j'hésite donc à me prononcer. Il contient cependant

## [Text]

it. But I can see that there are some things in here that I will want to reflect on and I would like to hold my views for the time being.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, perhaps it would be better simply to defer consideration of it until another time, preferably when Mr. Baldwin is here, as it is sort of his baby and not anybody else's.

So we may as well go back to our regular agenda, then. But I hope that everybody will look this thing over, meanwhile, in case Mr. Baldwin is avid to bring it up, so that we shall then be in a position to say, after mature reflection, what we think should be done about it, if anything. Let us return, then, to the . . .

**Senator Godfrey:** I might just mention again another matter. I have asked them to send one copy to all the members of a column by Geoffrey Stevens in yesterday's *Globe and Mail*, in which he discusses a study that is being done by the Institute for Research on Public Policy in Montreal which has not yet been published, on regulations. I personally would like to look at that study—and it should be out very shortly—and get the benefit of that study before we sort of make a report of our own. There will be a great many things. I do not think we should be rushing to the fence to get something in. And we are going to Washington next week.

**Senator Lafond:** Not only that—I think most of us do hope that we will be here again in the fall, and it seems to me that issuing a report of this nature at this time, in the dying days of a Parliament, is a sure way of having it buried and forgotten forever and ever.

**Senator Godfrey:** Right.

**Mr. McKinley:** But I suppose that it is partially the case that probably Mr. Baldwin's intention was to have this in before this Parliament ceased—I expect.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Undoubtedly that was Mr. Baldwin's intention.

**Senator Godfrey:** But I do not think that was the way in which the motion was presented to the Senate by Senator Forsey, if I remember correctly. It was really to get the thing going. We wanted to get this committee going and do some preliminary work. But I do not think we—I think you suggested, if I remember correctly, in your speech, it was a basis of just getting the thing going and trying to make some progress.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, of course, that was when the perpetual threat of dissolution appeared to be about realized in a matter of minutes, perhaps, certainly, or hours; so that I do not think I should be held too rigidly . . .

**Senator Godfrey:** No.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** . . . to what I happened to say then.

Yes, Mrs. Holt.

**Mrs. Holt:** May I make a very practical motion on this, then? Could I please move that we defer this until next

## [Translation]

des éléments auxquels je voudrais réfléchir et je voudrais résérer mon jugement pour l'instant.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il vaudrait eut-être mieux reporter l'étude de ce rapport à plus tard, de préférence quand M. Baldwin sera ici, car c'est en quelque sorte son œuvre.

Revenons donc à l'ordre du jour. J'espère que tout le monde pourra lire ce document au cas où M. Baldwin serait pressé de le présenter. Il faudrait que nous puissions, après mûre réflexion, nous prononcer sur le sort de ce rapport. Revenons donc . . .

**Le sénateur Godfrey:** J'aimerais signaler autre chose. J'ai demandé qu'on m'envoie un exemplaire de l'article de Geoffrey Stevens dans le *Globe and Mail* d'hier, dans lequel il parle d'une étude que fait actuellement l'Institut de recherches politiques, de Montréal, étude qui n'a pas encore été publiée et qui traite des règlements. Pour ma part, j'aimerais prendre connaissance de cette étude qui doit être publiée sous peu afin de pouvoir profiter des lumières qu'elle offre avant que nous préparions notre propre rapport. Cette étude sera assez exhaustive. Je ne pense pas que nous devions nous empresser de préparer un rapport. Nous allons à Washington la semaine prochaine.

**Le sénateur Lafond:** Il n'y a pas que cela . . . Je pense que la plupart d'entre nous espèrent faire partie du comité à l'automne et, à mon avis, tout rapport de ce genre, publié dans les derniers jours de cette législature, demeurera, on peut en être sûr, lettre morte.

**Le sénateur Godfrey:** C'est juste.

**M. McKinley:** M. Baldwin avait peut-être l'intention de présenter ce rapport avant la fin de cette législature . . . c'est ce que je suppose.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nul doute que c'était l'intention de M. Baldwin.

**Le sénateur Godfrey:** Cependant, la motion présentée au Sénat par le sénateur Forsey ne visait pas à cela si je me souviens bien. Il s'agissait tout simplement de mettre les choses en train. Nous voulions que le comité soit formé et s'attelle à la tâche. Je ne pense pas . . . si je me souviens bien, dans votre discours, vous demandiez que les choses soient mises en train pour que nous progressions.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** A ce moment-là, on vivait sous la menace constante de la dissolution des Chambres et c'était une question de minutes, une question d'heures. Je ne pense pas qu'on doive me demander de m'en tenir rigoureusement . . .

**Le sénateur Godfrey:** Non.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** . . . à ce que j'ai dit alors.

Madame Holt.

**Mme Holt:** Je voudrais présenter une motion très pratique à ce sujet. Pouvons-nous reporter l'étude de ce rapport à jeudi

## [Texte]

Thursday, when we have time to study it, and then discuss it at that time?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** That was what I was suggesting we might do.

**Mrs. Holt:** Okay. Thank you.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, to get back to the . . .

**Mrs. Holt:** We are back Wednesday, are we not?

**Senator Godfrey:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I do not know exactly when the next meeting will be, and we do not know even whether there will be a next meeting. But I suggest that it simply be deferred, perhaps until Mr. Baldwin is here—assuming that the rest of us are going to be here.

• 1115

**Mr. Kempling:** I am taking bets there will be a next meeting.

**Mrs. Holt:** I go along with the bet.

**Mr. Baker:** Mr. Chairman, if I was not prepared to take the bet as well, I would hold the bets. I do not think Mr. Baldwin would be upset by that at all. I think it is a good idea.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, shall we return then to the attractive subject of the "Penitentiary Inmates Accident Compensation Terms and Conditions".

**Mrs. Holt:** May we just have one short discussion on the trip or were you planning to discuss it later?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I was not planning anything at all about it. I thought it had all been settled and I thought we could just get into the agenda.

**Mrs. Holt:** I just wanted to ask one simple question. Is it possible to go ahead and can we have the hotel bill paid for the night before because it is kind of a hassel?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** If what?

**Mrs. Holt:** Can we go in Sunday instead of Monday? That is the simple question I have.

**Mr. Baker:** Well, I suppose you could use the air ticket any time.

**Mrs. Holt:** I just wondered if we could be covered for the extra day rather than go in there and start rushing around, especially for those of us who never have been to Washington. We probably will not even be able to find our room.

**Mr. Baker:** Just let me say to you that you will have no difficulty at all. The flight in, you are in lots of time in the morning, relatively early in the day, and anything that has ever been arranged for any committee that I have been on there is no difficulty whatsoever in finding hotels or anything else. The arrangements are first class, Simma, and you do not have to really worry about them, quite seriously.

**Mrs. Holt:** Okay. Thank you very much. Thank you, Mr. Baker.

**Mr. Baker:** Just call for Walter to come to the rescue and I will help you.

## [Traduction]

prochain? Nous aurons eu le temps de l'étudier et nous pourrons en discuter à ce moment-là.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est ce que j'allais vous proposer.

**Mme Holt:** D'accord. Merci.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Revenons donc . . .

**Mme Holt:** Nous revenons mercredi, n'est-ce pas?

**Le sénateur Godfrey:** C'est cela.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je ne sais pas quand aura lieu la prochaine séance, si prochaine séance il y a. Je propose tout simplement que nous reportions l'étude de ce rapport, que nous attendions que M. Baldwin revienne . . . à supposer que nous revenions tous.

**Mr. Kempling:** Il y aura une autre réunion, je le parie.

**Mme Holt:** Je tiens le pari.

**Mr. Baker:** Si je n'étais pas prêt à le parier aussi, je m'offrirais pour garder les enjeux. Je ne crois pas que M. Baldwin s'en offusquera. Je crois que c'est une excellente idée.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Revenons donc au sujet engageant que constituent les modalités d'indemnisation des détenus de pénitenciers (accidents de travail).

**Mme Holt:** Pouvons-nous discuter brièvement du voyage ou avez-vous l'intention d'en discuter plus tard?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je ne songeais pas à faire quoi que ce soit. Je pensais que la question était réglée et que nous pouvions passer à l'ordre du jour.

**Mme Holt:** Je voulais simplement poser une toute petite question. Serait-il possible d'y aller, de faire payer la chambre d'hôtel pour le soir précédent, car c'est beaucoup de tralala?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Comment?

**Mme Holt:** Pouvons-nous nous rendre dimanche au lieu de lundi? C'est ce que je veux savoir.

**Mr. Baker:** Je suppose que vous pouvez vous servir du billet d'avion quand vous voulez.

**Mme Holt:** Je me demandais simplement si l'on nous rembourserait un soir de plus, plutôt que de se rendre et d'avoir à courir, surtout dans le cas de ceux d'entre nous qui ne sommes jamais allés à Washington. Nous n'allons probablement même pas pouvoir trouver notre chambre.

**Mr. Baker:** Je vous dis que pour n'éprouverez aucune difficulté. L'envolée arrive bien assez tôt le matin, assez tôt dans la journée et toutes les dispositions qui ont été prises pour un comité dont je faisais partie m'ont permis d'éviter toute difficulté, qu'il s'agisse de trouver l'hôtel ou quoi que ce soit d'autre. Les arrangements sont toujours excellents, Simma, et vous n'avez vraiment pas à vous inquiéter, très franchement.

**Mme Holt:** Très bien. Merci beaucoup. Merci monsieur Baker.

**Mr. Baker:** Vous n'aurez qu'à m'appeler, et je viendrai à la rescoussse pour vous aider.

## [Text]

**Mrs. Holt:** Will you, Walter? Oh, I really feel safe. Thank you very much. I am sorry to impose on the time of the Committee.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Not at all. Not at all. Does any other member besides Senator Godfrey wish to speak on this particular statutory instrument before I ask our Counsel if he has some supplementary observations to make or some summary to give us on what he thinks are the most important facts?

**Senator Godfrey:** I am a little bit worried that some of the remarks I made the last time about Counsel's waiting until other people have asked questions before he asks questions might be taken that Counsel should not start off by explaining things to us first.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh, no.

**Senator Godfrey:** I did not mean that at all, but I think it would be very helpful if Counsel could just give us a little . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** If people want a fresh explanation, if members want a fresh explanation from Counsel first, that is fine, but I do not wish to find myself under the hammer again for having given Counsel too much scope.

**Senator Godfrey:** Oh, no, no, no, but that has nothing to do with the questioning, and I think it would be helpful to people if he just gives a very short explanation on each occasion and then we ask for questions.

**Mr. Eglington:** Well, in this case, Senator Godfrey, I think it would be exceedingly difficult to give a short explanation at all. There is a whole lot of unconnected points and objections to the terms and conditions, and if other members of the Committee feel as you do that the points are, at least, well made, then they should be taken up with the Solicitor General's department.

**Senator Godfrey:** Right.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Anybody else? Very good.

Now the next one is SOR/78-85, Canadian Consular Fees Regulations. It appears here that we have won the victory and there is nothing further we need to do. Is that not correct?

**Mr. Eglington:** That is correct.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The new regulations do not contain the objectionable sections to which the Committee took exception.

Now the next one is SOR/78-249, Atlantic Fishery Regulations, amendment. And, here again, I think the matter has been attended to. There was a slip in the wording and it has been corrected. Is that not so?

**Mr. Eglington:** That is correct.

**Mrs. Holt:** I might say that somebody had better start teaching people how to write English. My God, it is complicated, you know, and it is written for fishermen and parliamentarians cannot even . . .

## [Translation]

**Mme Holt:** Vraiment, Walter? Dans ce cas, je me sens en grande sécurité. Merci beaucoup. Je m'excuse de vous avoir dérangé.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Pas du tout, pas du tout. Y a-t-il d'autres membres du Comité que le sénateur Godfrey qui désirent exprimer leur point de vue sur ce règlement avant que je ne demande à notre conseiller s'il a des remarques supplémentaires à nous faire ou s'il veut nous donner un résumé de ce qu'il estime être les faits les plus importants?

**Le sénateur Godfrey:** Je crains que lorsque j'ai dit à la dernière réunion que je voulais que notre conseiller juridique attende jusqu'à ce que les membres du Comité aient posé leurs questions avant d'en poser soit interprété de façon à laisser croire que notre conseiller ne devrait pas commencer par nous donner des explications au départ.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Mais non.

**Le sénateur Godfrey:** Ce n'est pas ce que je voulais dire du tout. Je crois qu'il serait très utile que notre conseiller juridique nous donne un peu . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Si les gens veulent une explication, si les membres du Comité veulent d'abord une nouvelle explication de notre conseiller, c'est parfait, mais je ne voulais pas me voir accusé une autre fois de donner trop de liberté à notre conseiller.

**Le sénateur Godfrey:** Non, non, cela n'a rien à voir avec les questions; je crois qu'il serait très utile s'il nous donnait une brève explication à chaque fois et qu'ensuite nous posions des questions.

**Mr. Eglington:** Dans le présent cas, sénateur Godfrey, je crois qu'il serait extrêmement difficile de vous donner une brève explication. Il existe beaucoup de points et d'objections séparés aux modalités d'indemnisation et si les autres membres du Comité sont du même avis que vous que ces points sont justes, c'est au Solliciteur général qu'on devra les soumettre.

**Le sénateur Godfrey:** En effet.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Quelqu'un d'autre? Très bien.

Le règlement suivant est le DORS/78-85, Règlement du Canada sur les droits consulaires. Il semblerait que nous ayons remporté la victoire et qu'il n'y a plus rien d'autre à faire. N'est-ce pas?

**Mr. Eglington:** Parfaitement.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le nouveau règlement ne comporte pas les articles offusquants contre lesquels le Comité s'était élevé.

Le règlement suivant, DORS/78-249, Règlement de pêche de l'Atlantique—Modifications. Je crois qu'on s'est occupé de cette question aussi. Il y avait eu une erreur de formulation qui a été corrigée. C'est exact?

**Mr. Eglington:** C'est exact.

**Mme Holt:** Je crois qu'on devrait commencer à enseigner aux gens comment écrire. Mon Dieu, que c'est compliqué, et vous savez, c'est écrit pour des pêcheurs et même les parlementaires ne peuvent pas . . .

## [Texte]

**An hon. Member:** Some of them can read.

**Mrs. Holt:** I know they can read but, my God, no citizen can read that. I do not think a lawyer can read that. You know, really, somebody had better have some lessons for draftsmen here before they write any more laws. It is the same old tune.

**Mr. Baker:** Has that one been dealt with satisfactorily?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, yes. The thing has been corrected.

**Mr. Baker:** I thought so, too.

• 1120

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The thing has been corrected.

**Mr. Baker:** Yes.

**Mr. Eglington:** That amendment does not clean up the other objections the Committee took to the Atlantic Fishery Regulations.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** No, no.

**Mr. Eglington:** But that particular problem is solved.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** But that particular one is dealt with.

Now, the next one we have is SOR/78-624, Immigration Regulations, 1978, amendment. And here we have a comment from counsel which is, I think, really explanatory, is it not?

**Mr. Eglington:** Yes, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Should we print it? I should think we should print the lot.

**Mrs. Holt:** But I do not understand about the solution to that part about prescribed classes. I just do not understand the solution to it. Maybe I do not understand what you are saying, Counsel.

**Mr. Eglington:** There is intent, Mrs. Holt, simply to explain what had been done and to explain how the enabling power, which perhaps on the surface does not look as if it is directed to this problem, can in fact be made to bring about the result that the department desired.

**Mr. Baker:** In other words, there is authority. Is that what Counsel is saying?

**Mr. Eglington:** Yes. Even though at first glance it may look as if the authority is wanting, it is in fact there.

**Mrs. Holt:** And you accept it?

**Mr. Eglington:** Yes.

**Mrs. Holt:** Thank you.

SOR/78-624

IMMIGRATION REGULATIONS, 1978, amendment  
Immigration Act, 1976  
P.C. 1978-2454

## [Traduction]

**Une voix:** Certains peuvent lire.

**Mme Holt:** Je sais qu'ils peuvent lire, mais, Mon Dieu, pas un citoyen ne comprendra cela. Je ne crois pas qu'un avocat arrive à le comprendre. Vraiment, on devrait offrir des leçons aux rédacteurs ici avant qu'ils n'écrivent d'autres lois. C'est toujours la même rengaine.

**Mr. Baker:** Est-ce que la question est réglée?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, oui. Les corrections ont été faites.

**Mr. Baker:** Je le pensais, moi aussi.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** On a fait la correction nécessaire.

**Mr. Baker:** Oui.

**Mr. Eglington:** Cet amendement ne règle pas les autres objections exprimées par le comité au sujet des règlements de pêche de l'Atlantique.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Non, non.

**Mr. Eglington:** Mais cette question est réglée.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Mais cela est réglé.

Nous passons maintenant au DORS/78-624, règlement sur l'immigration de 1978, modification. Nous avons une observation de notre conseiller ou plutôt une note explicative, n'est-ce pas?

**Mr. Eglington:** Oui, monsieur le président.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Devrions-nous la faire imprimer? Je crois que nous devrions faire imprimer le tout.

**Mme Holt:** Je ne comprends pas la solution en ce qui concerne les catégories autorisées. Je n'arrive pas à comprendre cette solution. Il se peut que je ne comprenne pas ce que vous dites, monsieur le conseiller.

**Mr. Eglington:** On essaie, madame Holt, simplement d'expliquer ce qui s'était fait et comment la loi habilitante, qui peut-être à prime abord ne semble pas s'appliquer à ce cas, peut être invoquée de façon à créer le résultat désiré par le ministère.

**Mr. Baker:** Autrement dit, le pouvoir existe. C'est bien cela que dit le conseiller?

**Mr. Eglington:** Oui, même si à prime abord il pourrait sembler que l'autorité manque, elle y est quand même précisée.

**Mme Holt:** Et vous acceptez cela?

**Mr. Eglington:** Oui.

**Mme Holt:** Bien. Merci.

DORS/78-624

RÈGLEMENT SUR L'IMMIGRATION DE 1978—Modification  
Loi de 1976 sur l'immigration  
C.P. 1978-2454

[Text]

October 16, 1978

*Explanatory Note*

1. The new section 19(3)(c) extends the class of persons who may make an application for the purpose of obtaining an employment authorization to include the spouse or unmarried son or daughter of a person in possession of a valid and subsisting employment authorization.

2. The new section 20(5)(b) provides a new class to members of which an immigration officer may issue an employment authorization—persons permitted to engage in employment by the terms of an agreement entered into with a province or group of provinces by the Minister pursuant to section 109(2) of the Act, which reads:

“The Minister, with the approval of the Governor in Council, may enter into an agreement with any province or group of provinces for the purpose of facilitating the formulation, co-ordination and implementation of immigration policies and programs.”

It might not be immediately apparent that section 109(2) can affect the substantive law as to whom employment authorizations will be granted. However, section 115(1)(j) of the Act\* is wide enough to allow any class of persons to be prescribed as being eligible for employment authorizations without which they are forbidden to engage in employment. It appears that the Regulations are drafted as if section 115(1)(j) read somewhat differently (“prescribing the persons or classes of persons, other than Canadian citizens or permanent residents, who may engage or continue in employment in Canada . . .”). Yet, there appears to be little doubt that having prohibited everyone under section 115(1)(j) from engaging in employment the Governor in Council can allow prescribed classes to engage in employment under the words “. . . and placing restrictions upon such persons or classes of persons relating to their engaging or continuing in employment in Canada”.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, next: SOR/78-767, Fishing and Recreational Harbours Regulations. The comment of Counsel here should certainly be printed.

SOR/78-767

FISHING AND RECREATIONAL HARBOURS REGULATIONS  
Fishing and Recreational Harbours Act  
P.C. 1978-3079

\* 115. (1) The Governor in Council may make regulations . . .

(j) prohibiting persons or classes of persons, other than Canadian citizens and permanent residents, from engaging or continuing in employment in Canada, specifying the type of employment in which such persons or classes of persons may engage or continue and placing restrictions upon such persons or classes of persons relating to their engaging or continuing in employment in Canada;”

[Translation]

Le 16 octobre 1978

*Note explicative*

1. Le nouvel alinéa 19(3)c) élargit la catégorie des personnes qui peuvent faire une demande de permis de travail de façon à englober le conjoint, le fils ou la fille non marié d'une personne titulaire d'un permis de travail valide.

2. Le nouvel alinéa 20(5)b) crée une nouvelle catégorie de candidats pour lesquels un agent de l'immigration peut émettre un permis de travail à savoir: des personnes à qui on a permis de travailler au Canada selon un accord conclu par le Ministre avec une province ou un groupe de provinces selon le paragraphe 109(2) de la loi, qui s'énonce comme suit:

«(2) Le Ministre, avec l'accord du gouverneur en conseil, peut conclure des accords avec les provinces en vue de formuler, de coordonner et de mettre en œuvre la politique et les programmes d'immigration.»

Il n'apparaît peut-être pas de prime abord que le paragraphe 109(2) modifie la loi de base quant aux catégories qui auront droit à des permis de travail. Toutefois, l'alinéa 115(1)j) de la Loi\* est suffisamment souple pour permettre à toutes sortes de personnes d'être admissibles au permis de travail sans lequel il est interdit de prendre un emploi. Il semble que le règlement soit libellé comme si l'alinéa 115(1)j) était différent. («fixant les catégories de personnes, autres que les citoyens canadiens et les résidents permanents, qui peuvent prendre un emploi au Canada, ou le conserver . . .») Toutefois, il semble douteux, qu'après avoir interdit à toute personne aux termes du paragraphe 115(1)j) de prendre un emploi, le gouverneur en conseil puisse permettre à des catégories autorisées de prendre un emploi en vertu des mots suivants: «et leur imposant des restrictions à ce sujet».

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Maintenant DORS/78-767, règlement sur les ports de pêche et de plaisance. Il faudrait certainement faire imprimer les observations du conseiller.

DORS/78-767

RÈGLEMENT SUR LES PORTS DE PÊCHE ET DE PLAISANCE  
Loi sur les ports de pêche et de plaisance  
C.P. 1978-3079

\* 115. (1) Le gouverneur en conseil peut établir des règlements:

j) interdisant à certaines personnes ou à certaines catégories de personnes, à l'exception des citoyens canadiens et des résidents permanents, de prendre ou de conserver un emploi au Canada indiquant le genre d'emploi qu'elles peuvent prendre ou conserver et leur imposant des restrictions à ce sujet;»

**[Texte]**

February 26, 1979

***Criteria 1(a); 4; Bill of Rights***

1. The enabling powers, about which there were misgivings and some discussion in the Senate Transport Committee when the Bill for the Act was being hurried along against an apprehended dissolution of Parliament, are contained in section 9 of the Act and are as follows: . . .

9. The Governor in Council may make regulations

(a) prescribing schedules naming and delimiting or describing the fishing or recreational harbours that are under the control and administration of the Minister for the purposes of this Act;

(b) for the maintenance of order and the safety of persons and property at any scheduled harbour;

(c) not inconsistent with any other Act of Parliament or regulations made thereunder, for the control of mooring, berthing, loading and discharging of vessels at any scheduled harbour;

(d) not inconsistent with any other Act of Parliament or regulations made thereunder, for the control of pollution at any scheduled harbour;

(e) prescribing standards for the accommodation and services provided or to be provided at any scheduled harbour;

(f) prescribing charges for the use of any scheduled harbour;

(g) prescribing the duties or functions of persons appointed or designated under this or any other Act of Parliament to supervise or manage any fishing or recreational harbour to which this Act applies;

(h) governing inquiries into accidents and incidents held under section 26;

(i) prescribing terms and conditions of agreements entered into pursuant to subsection 5(2) or (3);

(j) prescribing the manner of undertaking economic or other studies pursuant to subsection 5(4);

(k) prescribing terms and conditions of leases, licences and agreements entered into or granted pursuant to section 8;

(l) prescribing the form of the tickets that may be issued pursuant to paragraph 25(1)(a);

(m) respecting the detention and safekeeping of vessels and goods seized under this Act and the payment of any reasonable costs incidental thereto;

(n) prescribing the manner of disposing of anything forfeited under this Act; and

(o) generally for carrying out the purposes and provisions of this Act.

It will be seen that, while the powers in paragraphs (a), (c), (e)—(m) are reasonably specific, that contained in paragraph

**[Traduction]**

Le 26 février 1979

***Critères 1(a); 4; Déclaration canadienne des droits***

1. Les pouvoirs habilitants qui ont soulevé doutes et débats au Comité sénatorial des transports au moment où, face à la dissolution possible du Parlement, l'étude du projet de loi a été accélérée, sont décrits à l'article 9 de la Loi comme suit:

9. Le gouverneur en conseil peut, établir des règlements

a) prescrivant les annexes pour nommer, délimiter ou décrire les ports de pêche ou de plaisance relevant de l'autorité du Ministre aux fins de la présente loi;

b) concernant le maintien de l'ordre et la sécurité des personnes et des biens dans les ports inscrits;

c) concernant le contrôle, dans la mesure compatible avec les autres lois du Parlement ou leurs règlements d'application, de l'amarrage, de l'accostage, du déchargement ou du chargement des navires dans les ports inscrits;

d) concernant le contrôle, dans la mesure compatible avec les autres lois du Parlement ou leurs règlements d'application, de la pollution dans les ports inscrits;

e) concernant la fixation de normes relatives aux moyens d'accueil en place ou prévus dans les ports inscrits;

f) prescrivant les droits d'utilisation pour les ports inscrits;

g) prescrivant les fonctions des personnes nommées ou désignées en vertu d'une loi du Parlement, notamment la présente, pour surveiller ou administrer les ports de pêche ou de plaisance visés par la présente loi;

h) concernant les modalités de tenues des enquêtes sur les accidents et incidents en vertu de l'article 26;

i) prescrivant les modalités et les conditions des accords conclus conformément au paragraphe 5(2) ou (3);

j) prescrivant la façon dont seront entreprises les études, notamment économiques, effectuées conformément au paragraphe 5(4);

k) prescrivant les modalités et les conditions des baux, permis et accords prévus à l'article 8;

l) prescrivant la forme des bulletins émis en vertu de l'alinéa 25(1)a);

m) prescrivant les conditions applicables à la rétention et à la garde des navires ou marchandises mis sous séquestre conformément à la présente loi, ainsi que le paiement des frais normalement occasionnés;

n) prescrivant la façon dont il doit être disposé de tout bien confisqué en vertu de la présente loi; et

o) d'une façon générale, les mesures nécessaires à l'application de la présente loi.

Il appert que, tandis que les pouvoirs conférés en vertu des paragraphes a), c), e) et m) sont suffisamment précis, le

**[Text]**

(b) is large, vague and of enormous import. (Paragraph (d) is also broad but does not seem to have been invoked in the making of these Regulations.)

2. Pursuant to section 20 of the Act, the penalty for contravening any section of the Regulations is a fine not exceeding \$25,000.00 or imprisonment for a term not exceeding six months, or both. Use has not been made of section 25 of the Act to set fines of not more than \$50.00 for particular offences. The relationship between sections 20 and 25 of the Act was also the subject of discussion in the Senate Transport Committee.

**3. Section 6**

If section 6 means that leased premises or lands are to be subject to public access or passage to or over such premises or lands, the exclusive possession of the lessee, one of the essential elements of a lease, has been denied. If section 6 means that no lease may be granted which has the effect, by its grant of exclusive possession to the lessee, of preventing public access to a harbour, section 6 should so state.

**4. Section 8**

The permission of the harbour manager, or rather the circumstances in which he will grant permission, will constitute the real regulation «for the safety of persons and property at any scheduled harbour (section 9(b) of the Act). Section 9 of the Act confers no power to prohibit the bringing of goods, whether dangerous or not, on to harbour property. Even if it did, the making of a regulation which prohibits subject to a discretionary power to permit constitutes a sub-delegation of power which the Act does not provide for. No criteria are established for the controlling of the harbour Manager's administrative discretion. If criteria were set out, and section 8 reworded, it is quite possible that both sections 9(b) and 9(g) of the Act would furnish authority.

**5. Section 9**

- (i) The substance of the comment immediately above applies.
- (ii) It is difficult to see how section 9 relates to any head of power in section 9 of the Act, unless it be thought that it relates to the "maintenance of order". Just how far do those words extend? They may be confined to the prevention of disorder and tumult. But, if they extend to the prohibition of trade, it is difficult to see any limit to their effect, "order" becoming "good government" and section 9(b) becoming a grant of plenary power to make any regulation whatever on the subject of fishing and recreational harbours.

**6. Section 10**

Subsection (1) could have been more effective, and rid of any problems of self-incrimination, if it had required reporting by any one discovering damage to harbour property.

**[Translation]**

pouvoir accordé en vertu de l'alinéa b) est étendu, vague et d'une très grande portée. (Le pouvoir conféré en vertu de l'alinéa d) est également étendu, mais ne semble pas avoir été invoqué pour la rédaction du présent Règlement.)

2. L'article 20 de la Loi, prévoit une amende n'excédant pas \$25,000 ou une peine d'emprisonnement d'au plus 6 mois, ou les deux, pour toute infraction à une des dispositions du Règlement. On ne s'est pas servi de l'article 25 de la Loi qui prévoit des amendes n'excédant pas \$50. pour certaines infractions. Le lien entre les articles 20 et 25 de la Loi a également donné lieu à un débat au Comité sénatorial des transports.

**3. Article 6**

Si le libellé de l'article 6 signifie que le public a accès ou droit de passage dans les lieux ou sur les terrains, le droit de possession exclusive du locataire, qui est l'un des éléments essentiels du bail, lui est dénié. Si l'article 6 vise à empêcher qu'un bail soit accordé s'il a pour effet, en garantissant la possession exclusive au locataire, d'empêcher le public d'accéder au port, l'article 6 doit le stipuler.

**4. Article 8**

L'autorisation du responsable du port, ou plutôt les circonstances dans lesquelles il donne son autorisation, constituent le véritable règlement «concernant le maintien de l'ordre et de la sécurité des personnes et des biens dans les ports inscrits (article 9(b)). L'article 9 de la loi ne permet pas d'interdire à quiconque d'apporter des articles, dangereux ou non, sur la propriété portuaire. Même dans ce cas, l'adoption d'un règlement comportant une telle interdiction, sous réserve d'un pouvoir discrétionnaire habilitant, constituerait une sous-délégation de pouvoirs qui n'est pas autorisée par la loi. Il n'y a aucun critère permettant de contrôler le pouvoir discrétionnaire d'administration du responsable du port. Si des critères étaient établis et que l'article 8 était reformulé, il est très possible que les alinéas b) et g) de l'article 9 de la Loi conféreraient un tel pouvoir.

**5. Article 9**

- (i) Le fond des commentaires formulés ci-dessus est pertinent.
- (ii) Il est difficile de voir le lien qui existe entre l'article 9 et les dispositions de l'article 9 de la loi ayant trait aux pouvoirs, à moins que ce ne soit à l'égard du «maintien de l'ordre». Quelle est la portée de ces mots? Ils peuvent désigner uniquement la prévention du désordre et du tumulte. S'ils englobent également l'interdiction de commercer, il est difficile de voir quelles en sont les limites, puisque dans ce cas, le mot «ordre» équivaut à «bon gouvernement» et que le paragraphe 9b) accorde les pleins pouvoirs d'adopter tout règlement sur les ports de pêche et de plaisance.

**6. Article 10**

Le paragraphe (1) aurait pu être plus efficace et demeurer libre de tout problème d'auto-incrimination s'il avait été for-

## [Texte]

Subsection (2) uses the loose formulary "*shall be regarded* as the person responsible for the damage". Shall be regarded by whom? Does the formulary mean "shall be deemed to be the person responsible for the damage"? If it does, the section may have the effect of imposing a responsibility to report forthwith on a master who may not be in charge of the vessel or even on board at the moment when damage is caused to harbour property. The penalty for failure to report under section 10(1) can range up to \$25,000 fine.

## 7. Section 12

This section has the effect of giving the Minister the power to make binding rules by writing them in posted notices. This is sub-delegation of rule-making power and a power to legislate by notice. The Act confers no such power. Failure to obey a notice can result in a fine of up to \$25,000. Section 12 fails even to indicate what subject matter might be dealt with by posted notice.

## 8. Section 15

Again no criteria of any sort are set for the granting of permission, and no guidance is given to a harbour manager as to the purpose of his discretionary power to permit. It would be surprising if this matter is not dealt with in some way by departmental instruction.

9. *Sections 22, 24 and 25* do not suffer the same defect as sections 8, 9 and 15 since there is no question of absolute prohibition with a discretion to permit, but only the setting up of an administrative machinery to allow the safe starting of fires, safe dealing with fuels and the healthful disposal of garbage, sewage and wastes. Sections 22, 24 and 25 are negative in form, but not prohibitory in substance, that is to say, they are prohibitory in form but regulatory in substance.

10. Sections 28 and 29 refer to charges set out in Schedules II, III and IV. By the use of asterisks, those Schedules indicate that many monthly charges are payable in advance. However, sections 28 and 29 do not so provide, which may not be a fatal objection. There should, however, be some provision for refund of charges for unused portions of a month.

**The Chairman:** It seems to me that what is involved is a matter of some seriousness.

Would you like to add any explanatory remarks, Mr. Eglinton?

**Mr. Eglinton:** The only thing I would like to say at this stage, Mr. Chairman, is that at the time that the bill was proceeding through the Senate Committee, the Minister gave certain undertakings, and one of those undertakings concerned the content of the regulations.

One undertaking was that there would be a provision in the regulations requiring notice before a vessel was seized and that

## [Traduction]

mulé de façon à exiger que quiconque constate des dommages causés à la propriété portuaire rapporte le fait.

Le paragraphe (2) comporte les termes évasifs «sera réputé responsable des dommages». Réputé, par qui? Faut-il lire «sera réputé être la personne responsable des dommages»? Le cas échéant, l'article semble imposer au capitaine la responsabilité de rapporter le fait sur le champs alors qu'il n'est peut-être pas en charge du navire ou peut-être même pas à bord au moment où les dommages sont causés à la propriété portuaire. Le paragraphe 10(1) prévoit, en cas d'omission de rapporter un tel fait, une amende n'excédant pas \$25,000.

## 7. Article 12

Cet article a pour effet d'autoriser le ministre à adopter des règlements obligatoires, en les rédigeant sous forme d'avis affiché. Il s'agit là d'une sous-délégation du pouvoir de réglementation et du pouvoir de légiférer par avis; la loi ne l'autorise pas. L'omission de se conformer à un avis peut entraîner une amende n'excédant pas \$25,000. L'article 12 n'indique même pas quels sont les sujets pouvant faire l'objet d'avis affiché.

## 8. Article 15

L'article 15 n'énonce aucun critère concernant les autorisations et ne contient aucune directive régissant l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'autorisation par le responsable du port. Il serait surprenant que cette question ne fasse pas l'objet de directives du ministère.

9. *Les articles 22, 24 et 25* ne contiennent pas les lacunes des articles 8, 9 et 15 puisqu'il n'y est pas question d'interdiction absolue assortie du pouvoir discrétionnaire d'autorisation, mais seulement de l'institution de mécanismes administratifs concernant l'allumage sûr des feux, l'utilisation sûre de carburants et les façons hygiéniques de se débarrasser des déchets, et des dispositions concernant les égouts et les déchets. Les articles 22, 24 et 25 sont prohibitifs quant à la forme et non prohibitifs quand au fond, c'est-à-dire qu'elles sont prohibitives quant à la forme, mais réglementaires quant au fond.

10. Les articles 28 et 29 ont trait aux droits prescrits aux Annexes II, III et IV. A l'aide d'astérisques, les Annexes indiquent les nombreux droits mensuels payables à l'avance. Néanmoins, les articles 28 et 29 ne le stipulent pas, ce qui ne constitue pas une objection irréfragable. On devrait néanmoins inclure des dispositions prévoyant le remboursement des droits pour les périodes de non-utilisation au cours d'un mois.

**Le président:** Il me semble que le principe en jeu est assez sérieux.

Voulez-vous ajouter à vos explications, monsieur Eglinton?

**M. Eglinton:** Je voudrais simplement signaler, monsieur le président, que lorsque le projet de loi faisait l'objet d'une étude au comité du Sénat, le ministre a pris certains engagements, notamment au sujet des règlements.

Selon un de ces engagements, les règlements exigeraient un avis avant la saisie d'un navire, mais cette disposition ne se

**[Text]**

provision has not appeared in the regulations. The other undertaking was that there would be differentiation between offences, those that were subject to the \$50 fine and those that would be subject to \$25,000 fine. And that provision has not appeared in the regulations either.

The Minister also gave certain other undertakings about looking at the Act itself again. But those were two that concerned the regulations.

**Mr. Baker:** Were there any explanations given or any discussions you had with the Minister's officials or the department in any way for the omissions?

**Mr. Eglinton:** I have not had any discussions.

**Mr. Baker:** Not even informally?

**Mr. Eglinton:** No.

**Mr. Baker:** No. All right.

**Mrs. Holt:** This report on page three on Section 12 and on Section 15 is kind of disturbing, though—the fact that they have not written it well enough or very clearly—and they have what they call "rule-making power" and "sub-delegation" of power. That is the way I interpret it. And they can have fines of \$25,000 or prison terms. Is that right?

**Mr. Eglinton:** That is correct.

**Mrs. Holt:** Without having any real law, solid law.

**Mr. Eglinton:** You are obliged to obey the notice. The regulations give no indication of what will go in the notice.

**Mrs. Holt:** So any bureaucrat could put a notice on the wall and if you do not obey the notice you get a \$25,000 fine if you do not even see it? Is that possible?

**Mr. Eglinton:** Well, you will be liable to a fine up to \$25,000 or imprisonment for six months or both.

**Mrs. Holt:** Well, I would not think that is very acceptable. I mean, is that happening often, that there is no . . .

**Mr. Eglinton:** No, no.

**Mrs. Holt:** So what are we going to do about it?

**Mr. Eglinton:** Well, that is for the Committee to decide, if it is going to object to this or . . .

**Mrs. Holt:** Well, we object.

**Senator Godfrey:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I remember when this legislation came before the Senate Transportation and Communication Committee, and we raised a number of questions. But, as counsel says, the bill was being hurried along against an apprehended dissolution. And there are a series of things here which I have marked which seem to me highly objectionable. For instance, on Section 6, it seems quite clear to me that the thing is at least badly drafted.

**Mr. Eglinton:** There was considerable discussion in the Senate Transport Committee of Section 8(c) of the Act that relates to the content of Section 6 of the regulations as well, and it was obvious at that time that there was a drafting problem. But it has not been cleared up.

**[Translation]**

trouve pas dans les règlements. D'après l'autre engagement, on ferait une distinction entre les infractions passibles d'une amende de \$50 et celles qui seraient passibles d'une amende de \$25,000. Cette disposition ne se trouve pas dans les règlements non plus.

Le ministre a également pris certains engagements concernant un nouvel examen de la loi, mais les deux cas que je vous ai cités étaient ceux qui s'appliquaient aux règlements.

**M. Baker:** Avez-vous reçu des explications de ces omissions de la part des fonctionnaires?

**M. Eglinton:** Je n'ai pas eu de discussions avec eux.

**M. Baker:** Même pas officieuses?

**M. Eglinton:** Non.

**M. Baker:** Non. Très bien.

**Mme Holt:** Les observations au sujet des articles 12 et 15 sont plutôt inquiétantes, c'est-à-dire qu'elles manquent de clarté et il y a ce qu'ils appellent «le pouvoir de réglementation» et une «sous-délégation» du pouvoir. C'est comme ça que je l'interprète. Il peut y avoir des amendes de \$25,000 ou des peines de prison, n'est-ce pas?

**M. Eglinton:** Oui.

**Mme Holt:** Tant qu'il existe une véritable loi solide.

**M. Eglinton:** Il faut se conformer à l'avis. Les règlements ne donnent aucune précision sur ce qui sera dit dans cet avis.

**Mme Holt:** Donc, n'importe quel bureaucrate pourrait afficher un avis et une personne qui n'en tient pas compte, même si elle ne l'a pas vu, est possible d'une amende de \$25,000? Est-ce possible?

**M. Eglinton:** Elle sera possible d'une amende n'excédant pas \$25,000 ou d'une peine de prison de six mois ou les deux.

**Mme Holt:** Cela ne me paraît pas acceptable. Cela se passe-t-il souvent comme ça . . .

**M. Eglinton:** Non.

**Mme Holt:** Qu'allons-nous faire alors?

**M. Eglinton:** C'est au comité de décider s'il va s'opposer à cette pratique ou bien . . .

**Mme Holt:** Mais certainement que nous nous y opposons!

**Le sénateur Godfrey:** Oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je me souviens que lorsque le comité des transports et des communications du Sénat a été saisi de ce projet de loi, nous avons soulevé plusieurs questions. Mais comme l'a fait remarquer notre conseiller, on a expédié rapidement le projet de loi en prévision de la dissolution. J'ai marqué une série de choses qui m'apparaissent tout à fait inadmissibles. Par exemple, au sujet de l'article 6, il semble clair qu'il s'agit d'une mauvaise rédaction au moins.

**M. Eglinton:** Le comité des transports du Sénat a consacré beaucoup de temps à la discussion de l'article 8(6) de la loi qui concerne l'article 6 des règlements aussi, et l'existence d'une difficulté de rédaction était évidente à l'époque. Mais on n'a pas réglé la question.

[Texte]

[Traduction]

• 1125

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Then you have the comment here on Section 8, and it seems to me again it is not well handled.

I have marked also Section 9(ii). It is difficult to see how Section 9 relates to any head of power in Section 9 of the act, unless it be thought that it relates to the maintenance of order, which, it seems to me, is completely fantastic in terms of Section 9 of the regulations. It has nothing whatever to do with the maintenance of order, has it?

**Mr. Eglington:** Well, it is the regulation of . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):**

No person on harbour property shall, without a written authorization of the harbour manager, sell or offer for sale fish or any other merchandise.

How in the world can that be related to the maintenance of order? I suppose you might make an attempt to relate it to the other one about pollution:

9 (d) not inconsistent with any other Act of Parliament or regulations made thereunder, for the control of pollution at any scheduled harbour;

I suppose something like stale fish, stinking fish, might come under that, but it is a fantastic use of the power, surely.

Then, of course, there is the point made in Section 10 about the loose formulary:

—shall be regarded as the person responsible for the damage.

Shall be regarded by whom? Does it mean shall be deemed to be the person responsible for the damage?

**Mrs. Holt:** Anybody could do it. Each harbour master's secretary could do it.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Each one of these, it seems to me, raises very serious problems.

**Senator Marshall:** Mr. Chairman, I remember the bill when it was introduced. The harbour manager can be a man that works part time and would be given the responsibility to look after, probably, 10 harbours in an area.

**Mr. Eglington:** There was criticism in the Senate Transport Committee too, of the fact that the bill did not set out any qualifications for the job.

**Senator Marshall:** That is right. It was also brought up in the House of Commons Committee, as I recall about one year ago.

**Mrs. Holt:** And your comment here in 8, Section 15:

Again no criteria of any sort are set for the granting of permission, and no guidance is given to a harbour manager as to the purpose of his discretionary power to permit.

**Mr. Baker:** Mr. Chairman, I think Senator Godfrey has indicated that the process ought to begin by objection.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Puis, il y a une remarque ici sur l'article 8, et il me semble que la question n'a pas été très bien traitée.

J'ai également coché l'article 9(2). Il est difficile de voir comment l'article 9 peut être concilié avec tout pouvoir accordé à l'article 9 de la loi, à moins qu'on croit que cela s'applique au maintien de l'ordre ce qui, à mon avis, est tout à fait fantastique compte tenu de l'article 9 du Règlement. Cela n'a rien à voir avec le maintien de l'ordre, n'est-ce pas?

**Mr. Eglington:** C'est le règlement de . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):**

Il est interdit de vendre ou d'offrir en vente, sur une propriété portuaire, du poisson ou tout autre marchandise, sans une autorisation écrite du responsable du port.

Pour l'amour du ciel, comment cela peut-il être relié au maintien de l'ordre? Je présume qu'on pourrait essayer de concilier cela avec l'autre disposition à propos de la pollution:

9(d) concernant le contrôle, dans la mesure compatible avec les autres lois du Parlement ou leurs règlements d'application, de la pollution dans les ports inscrits;

Je présume que le poisson pourri ou malodorant serait touché par ce règlement, mais c'est certainement une utilisation incroyable de ce pouvoir.

Puis, évidemment, il y a les arguments présentés à l'article 10 à propos de la formule imprécise:

... «sera réputée être la personne responsable des dommages».

Sera réputée par qui? Cela signifie-t-il sera considérée comme la personne responsable des dommages?

**Mme Holt:** N'importe qui pourra le faire. Chaque secrétaire du responsable du port pourrait le faire.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il me semble que chacun de ces dispositions pose de sérieux problèmes.

**Le sénateur Marshall:** Monsieur le président, je me souviens du projet de loi lorsqu'il a été présenté. Le responsable du port pouvait être un homme travaillant à temps partiel et ayant la responsabilité de s'occuper, probablement, de dix ports dans une région donnée.

**Mr. Eglington:** Au Comité du Sénat sur les transports, on a également critiqué le fait que dans le projet de loi, on n'exigeait aucune qualification précise pour ce poste.

**Le sénateur Marshall:** C'est exact. Si je me rappelle bien, on a également soulevé cette question au Comité de la Chambre des communes, il y a environ un an.

**Mme Holt:** Vous dites au numéro 8 au sujet de l'article 15:

L'article 15 n'énonce aucun critère concernant les autorisations et ne contient aucune directive régissant l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'autorisation par le responsable du port.

**Mr. Baker:** Monsieur le président, je crois que le sénateur Godfrey a indiqué que le processus devrait être entamé en commençant par une objection.

[Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes.

**Mr. Baker:** I think the process ought to begin.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I, perhaps, have used up time unnecessarily by planting the lily and gilding the find of gold, as it were.

**Senator Godfrey:** No, no. I think it should help the counsel to draw their attention to some of this.

**An hon. Member:** It is all right, Mr. Chairman, Mr. Béchard is not here.

**Mrs. Holt:** This means that the counsel, who is strong in himself, will be stronger in writing his report, I think.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes. He can always say, if he is reproached with being sticky about this, well, that old firebrand Forsey—I am not responsible for everything he says . . .

**Mrs. Holt:** Viva le fire.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** . . . I have to watch out.

The next one is SOR/78-878—Hospital Insurance Regulations, amendment.

Here it looked to me, at a cursory glance, as if the point we had made had been satisfactorily dealt with, and I wondered if it was necessary to print the documents.

**Mr. Eglington:** I do not think so, Mr. Chairman. The new section, on its face, allows the Minister to make rules prescribing information to be required of provinces, but the explanation given seems to indicate that no information other than that prescribed in the regulation itself has, in fact, been required.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** This is the one where they were dealing with an interim period . . .

**Mr. Eglington:** That is correct.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** . . . caused by the change in the year, is it not?

**Mr. Eglington:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It was somewhat curiously drafted for the purpose, it seems to me, but anyway . . .

**Mr. Eglington:** It is the sort of provision that really ought not to appear.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, SOR/78-938, SOR/79-51—Immigration Regulations, 1978, amendments. We have a short comment here, first of all, in fact, letters explaining the amendments and that Southern Rhodesia is improperly referred to as Rhodesia, thus indicating that Canada has recognized the revolted colony of Southern Rhodesia as an independent country called Rhodesia, which of course we have not done.

[Translation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui.

**M. Baker:** Je crois que le processus devrait être entamé.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je vous ai peut-être fait perdre du temps en essayant d'améliorer à l'extrême un texte déjà acceptable.

**Le sénateur Godfrey:** Pas du tout. Je crois que cela aidera le conseiller à porter attention à cette question.

**Une voix:** C'est très bien, monsieur le président, M. Béchard n'est pas ici.

**Mme Holt:** A mon avis, cela signifie que le conseiller, qui a déjà une certaine autorité, en sera renforcé lorsqu'il rédigera son rapport.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui. Si on lui reproche d'être insistant, il pourra toujours dire qu'il ne peut être responsable de tout ce que dit ce vieil activiste de Forsey . . .

**Mme Holt:** Vive les activistes.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** . . . je dois faire attention.

La prochaine question à l'étude est le DORS/78-878—Règlements sur l'assurance hospitalisation—modifications.

Au premier coup d'œil, ce document m'a semblé aborder une question que nous avions réglée à notre satisfaction, et je me suis demandé s'il était nécessaire de l'imprimer.

**M. Eglington:** Je ne crois pas, monsieur le président. Le nouvel article semble permettre au ministre d'établir des règlements exigeant certains renseignements de la part des provinces, mais l'explication donnée semble indiquer qu'à l'exception de ce qu'exigent les règlements, aucun renseignement supplémentaire n'est demandé.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est l'un de ces règlements émis pour une période intérimaire . . .

**M. Eglington:** C'est exact.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** . . . ce qui a été entraîné par un changement effectué au cours de l'année, n'est-ce pas?

**M. Eglington:** Oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** A cette fin, le libellé m'a apparu curieux, mais quoi qu'il en soit . . .

**M. Eglington:** C'est le genre de disposition qui ne devrait vraiment pas exister.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Passons maintenant au DORS/78-938 et au DORS/79-51—Règlements concernant l'immigration, 1978, amendements. Nous avons ici un bref commentaire, mais d'abord nous avons des lettres expliquant les amendements, ainsi que le fait que la Rhodésie du Sud est appelée à tort Rhodésie, ce qui laisse supposer que le Canada a reconnu la colonie insurgée de la Rhodésie du Sud en tant que pays indépendant appelé Rhodésie, ce qui n'est évidemment pas le cas.

## [Texte]

• 1130

Now, Mr. Counsel, would you refresh my memory on what exactly may be involved here in this correspondence. And should we print it?

**Mr. Eglington:** Mr. Chairman, I think the letter of February 8 should be printed. It really is a public service thing. Immigration regulations, which started off life being relatively clear and straightforward, are starting now to become somewhat complicated by constant amendment, and the explanation which has been given here in the form of a table would be very helpful for the public to have. It explains what has gone on, by a process of making the regulations and then subsequently amending them, as to who is exempt, who must apply for a permit at the port of entry and who may apply for a permit after entering. There is nothing objectionable in the regulation itself or in the two amendments themselves, but the explanation would be very handy for people to have.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, in that case I think we should print Mr. Eglington's letter of January 16, 1979, and the reply by Mr. Banerd—I hope that is the correct pronunciation—of February 8.

SOR/78-938

IMMIGRATION REGULATIONS, 1978, amendment  
Immigration Act, 1976  
P.C. 1978-3657

February 27, 1979

*SOR/78-938, SOR/79-51—Immigration Regulations, 1978, amendments*

These two amendments stand together although they were made two weeks apart. Letters explaining the amendments are attached.

Southern Rhodesia is improperly referred to as "Rhodesia", thus indicating that Canada has recognized the revolted colony of Southern Rhodesia as an independent country called "Rhodesia".

January 16, 1979

J. C. Y. Charlebois, Esq.,  
Executive Secretary,  
Department of Employment  
and Immigration,  
OTTAWA

Re: SOR/79-51, Immigration Regulations 1978,  
amendment

Dear Mr. Charlebois:

I shall be glad if you will kindly advise whether the phrase "a person to whom subsection 15(3) or 19(5) does not apply", which appears in the new section 13(1)(b) of the Regulations,

## [Traduction]

Monsieur le conseiller, voulez-vous me rappeler exactement ce qui est en cause dans ces lettres. Ne devrions-nous pas en faire l'impression?

**M. Eglington:** Monsieur le président, je crois que la lettre datée du 8 février devait être imprimée. C'est vraiment un genre de service public. Au début, les règlements sur l'immigration étaient relativement clairs et directs, mais maintenant ils commencent à devenir de plus en plus compliqués à la suite de nombreux amendements, et l'explication donnée ici sous forme de tableau serait très utile pour le grand public. On y explique ce qui s'est produit, par un processus de réglementation puis de modification à ces règlements, on y dit qui est exempté, qui doit faire une demande de permis au port d'entrée et qui peut faire une demande de permis après l'entrée. Il n'y a rien de mauvais dans le règlement lui-même ou dans les deux modifications qui y sont apportées, mais ces explications seraient très utiles pour le grand public.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Dans ce cas, je pense que nous devrions ordonner l'impression de la lettre de M. Eglington en date du 16 janvier 1979, de même que la réponse que M. Banerd—j'espère que c'est la bonne prononciation—a donnée en date du 8 février.

DORS/78-938

RÈGLEMENT SUR L'IMMIGRATION DE 1978—Modifications  
Loi de 1976 sur l'immigration  
C.P. 1978-3657

Le 27 février 1979

*DORS/78-938, DORS/79-51—Règlement sur l'immigration de 1978—Modifications*

Les deux modifications en question sont présentées ensemble même si elles ont été faites à deux semaines d'intervalle. Des lettres expliquant lesdites modifications sont jointes à la présente.

La Rhodésie du sud est appelée à tort «Rhodésie», ce qui laisse supposer que le Canada a reconnu la colonie insurgée de la Rhodésie du sud en tant que pays indépendant appelé «Rhodésie».

Le 16 janvier 1979

Monsieur J. C. Y. Charlebois  
Secrétaire exécutif  
Ministère de l'Emploi et de l'Immigration  
OTTAWA

Objet: DORS/78-938, Règlement sur l'immigration de 1978, modification

Monsieur,

Avant de présenter cette modification au Comité, j'aimerais que vous me disiez, si, selon vous, l'objet de cette modification est de permettre aux personnes des catégories désignées de

## [Text]

refers to intending students and workers outside the four classes named in subsections 15(3) and 19(5), or to all the world except intending students and workers within those four named classes.

Yours sincerely,

G. C. Eglinton.

OTTAWA, K1A 0J9  
February 8, 1979

Mr. G. C. Eglinton,  
Counsel,  
Standing Joint Committee of the  
Senate and of the House of Commons  
on Regulations and Other Statutory  
Instruments,  
c/o The Senate,  
OTTAWA, Ontario.  
K1A 0A4

SOR/78-938, Immigration Regulations 1978, Amendment

Dear Mr. Eglinton:

This is in reply to your letter of January 16, 1979 regarding the above-mentioned amendment.

The amendments contained in this instrument do not exempt the categories referred to from obtaining a student authorization or employment authorization, as applicable, nor do they permit applications for authorizations to be made by visitors in Canada. Rather, they merely relieve the subject categories of the need to apply to visa offices abroad and permit them to apply instead on their arrival at a port of entry. The following table may be helpful in clarifying the exceptions in the Regulations to the general requirements in Section 10 of the Act that students and temporary workers must have authorizations and must obtain them abroad:

	<i>Students</i>	<i>Temporary Workers</i>
Completely exempted	None	19(1)
Permitted to apply at ports of entry	15(2) and (3)	19(1)
Permitted to apply after admission	16(1)	19(3)

I hope that the above comments have provided satisfactory clarification for the concerns raised.

Yours sincerely,

A. Banerd  
Acting Executive Secretary

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is there anything else that needs to be dealt with there?

## [Translation]

demandeur un permis de séjour de l'intérieur du Canada, même si elles sont entrées au pays pour y étudier ou y travailler, ou de leur permettre d'étudier et de travailler au pays sans aucun permis.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Elginton

OTTAWA, K1A 0J9  
Le 8 février 1979

Monsieur G. C. Eglinton  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent du Sénat  
et de la Chambre des communes  
des règlements et autres textes  
réglementaires  
a/s Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

DORS/78-938, Règlement sur l'Immigration de 1978,  
modification

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 16 janvier 1979 concernant la modification susmentionnée.

Les modifications que renferme le présent texte réglementaire ne dispensent pas les personnes des catégories visées de l'obtention d'un permis de séjour pour étudier ou travailler au pays, selon le cas, pas plus qu'elles n'autorisent des visiteurs au Canada à faire des demandes de permis de séjour. Aux termes de ces modifications, les personnes desdites catégories n'ont plus besoin de s'adresser à des bureaux de visa à l'étranger pour obtenir un permis de séjour; elles n'ont qu'à le faire à leur arrivée à un port d'entrée. Le tableau suivant peut se révéler utile pour clarifier les exceptions du Règlement concernant les exigences prescrites à l'article 10 de la loi, selon lesquelles les étudiants et les travailleurs temporaires doivent posséder un permis de séjour ou de travailler à l'étranger:

	<i>Étudiants</i>	<i>Travailleurs temporaires</i>
Complètement exemptés		Aucun
Autorisés à faire une demande au port d'entrée	15(2) et (3)	19(1)
Autorisés à faire une demande après leur entrée	16(1)	19(3)

J'espère que les observations ci-dessus répondent de façon satisfaisante à vos questions.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

A. Banerd  
Secrétaire exécutif intérimaire

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Y a-t-il d'autres questions que nous devons traiter à ce sujet?

## [Texte]

**Mrs. Holt:** I would like to make one point for the record. I do not want Mr. Eglington to have to write a special letter, but it might be for the record and for future reference to remind Mr. Banerd that there are both students and temporary workers who are also female. He stated, in a line in the second paragraph.

... every student or temporary worker requires a visa unless he is a person referred to ...

I just think it is time he knew that there are other sexes in this country.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** There is something in the Interpretation Act on the words he used.

**Mrs. Holt:** No, I will not accept the Interpretation Act in this or any other Committee as a solution for that subliminal discrimination.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Perhaps we ought to have in the English language some neutral term like "heshe."

**Mrs. Holt:** Well, "he or she" is only seven letters. I do not think that is very difficult.

**Mr. Baker:** This is a very interesting point. Sometimes in drafting a document, when you sit down and draft, the context becomes somewhat convoluted. I know the point you are trying to make. I sympathize with the point you are trying to make.

**Mrs. Holt:** Why can they not put "she" all the way through and have the Interpretation Act after that?

**An hon. Member:** That would be okay.

**Mrs. Holt:** Yes, I will accept "When the Board of Directors . . . she shall be . . ."

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mrs. Holt, you would have had a bad time among the original Anglo-Saxons, because there are two Anglo-Saxon words for woman, *se wifmann* which was masculine that is the word from which we get our plural, women, *se wifmann*, and *thaet wif* from which we get our word wife . . .

**Mrs. Holt:** I see . . .

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** . . . and that was neuter. So the two words for woman were masculine and neuter respectively and there was no word for woman which was of the feminine gender. This is about all I retain from a course in Agnlo-Saxon which I took some 50-odd years ago.

**Mrs. Holt:** I think Mr. Banerd would appreciate the kind of law writing that goes on since he does not think women exist, only in one way.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I might say, for the benefit of the transcribers, that is—that is the article—*s-ew-i-f-m-a-n-n* and *t-h-a-e-t w-i-f*.

**Mrs. Holt:** We have got a long tradition of female subservience to male, have we not? But we change it today.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, the next one is Import Control List, amendment, SOR/79-70. Here we seem

## [Traduction]

**Mme Holt:** J'aimerais consigner une précision. Je ne veux pas que M. Eglington écrive une lettre spéciale, mais aux fins du procès-verbal et pour référence future, il serait peut-être bon de rappeler à M. Banerd qu'il y a des étudiants et des travailleurs temporaires qui sont également du sexe féminin. Dans une ligne du deuxième paragraphe, il a dit:

... tous les étudiants et les travailleurs temporaires ont besoin d'un visa, à moins qu'ils ne soient les personnes visées dans . . .

Je crois qu'il est temps qu'il apprenne qu'il y a d'autres sexes dans le pays.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il y a quelque chose dans la loi d'interprétation à propos des mots qu'il a utilisés.

**Mme Holt:** Non, je n'accepte pas qu'on brandisse la loi d'interprétation dans ce comité, pas plus que dans un autre comité, comme justification de cette discrimination subliminale.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Peut-être devrions-nous avoir dans la langue anglaise une expression neutre, telle il ou elle et dire «elle»

**Mme Holt:** Eh bien, «elle» cela ne fait que six lettres, je ne crois pas que ce soit très difficile.

**Mr. Baker:** Voilà une remarque très intéressante. Parfois, lors de la rédaction d'un document, le contexte devient quelque peu compliqué. Je comprends bien ce que vous essayez de prouver. Je sympathise avec vous.

**Mme Holt:** Pourquoi ne peut-on pas écrire «elle» tout le temps, et corriger la Loi d'interprétation en conséquence?

**Une voix:** Cela me conviendrait.

**Mme Holt:** Oui, j'accepterais la libellé suivant: «Lorsque le conseil d'administration . . . elle devra être . . .»

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Madame Holt, les premiers anglo-saxons vous feraient un mauvais parti, car il y a deux mots anglo-saxons pour dire femme, mademoiselle . . . se wifmann se wifmann, qui est masculin, c'est le mot dont nous tirons notre pluriel, en anglais, women, se wifmann, de même que thaet wif duquel nous tirons notre mot en anglais wife . . .

**Mme Holt:** Oh, je vois . . .

**Le coprésident (sénateur Forsey):** . . . et ce mot était neutre. Alors, les deux mots pour dire femme étaient masculins et neutres respectivement, car il n'y avait aucun mot du genre féminin pour désigner la femme. C'est tout ce que j'ai retenu d'un cours d'anglo-saxon que j'ai pris il y a environ 50 ans.

**Mme Holt:** Je crois que M. Banerd appréciera le genre de rédaction législative qui existe puisqu'il ne croie pas que les femmes existent.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Pour faciliter la transcription, je vais épeler les mots anglo-saxons: *s-e w-i-f-m-a-n-n* et *t-h-a-e-t w-i-f*.

**Mme Holt:** L'asservissement des femmes par les hommes remonte loin, n'est-ce pas? Toutefois, ces choses changent aujourd'hui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le prochain texte à l'étude est le DORS/79-70, liste de marchandises d'importa-

## [Text]

to have secured what we wanted and I do not think we need any further action on it, or even printing.

The next one is SOR/79-110—Canadian Wheat Board Regulations, amendment. Here the same thing seems to be true. We have got what we wanted. Is it not?

**Mr. Eglinton:** The Wheat Board?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes.

**Mr. Eglington:** This is just an explanatory note of why no objection is taken to the words,

... in the opinion of the Board ...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Ah, yes. The next one is SOR/79-113, Statutory Instruments Regulations, amendment, and here we have an explanatory letter from Mr. McIntosh which, it seemed to me, was quite satisfactory. We should, I think, print it because it is of some importance for our proceedings.

February 5, 1979

Mr. G. C. Eglinton,  
Legal Counsel,  
Standing Joint Committee on Regulations  
and Other Statutory Instruments,  
The Senate,  
Ottawa, Ontario,  
K1A 0A4

Re: Amendments to the *Statutory Instruments Regulations*  
P.C. 1979-168 of January 25, 1979

Dear Mr. Eglinton:

I am writing to you regarding the above-noted amendments to the Statutory Instruments Regulations, copies of which in French and English are enclosed, as I know the Committee has on past occasions been interested in the reasons for amendments to these regulations. The amendments will, I expect, appear in the next edition of the Canada Gazette Part II.

The purpose of these amendments is to exempt orders and directions of the designated officer under section 21 of the Northern Pipeline Act from the examination, registration and publication requirements of the Statutory Instruments Act. These orders and directions will only apply to the five companies that hold certificates to build the northern pipeline and it is expected they will be voluminous in number, highly technical and frequently will have to be issued quickly to deal with urgent problems arising in the field once the pipeline construction begins.

The Northern Pipeline Agency is prepared to make these orders and directions available for public inspection at its offices and of course they will be subject to scrutiny by the Standing Joint Committee. You may wish to make arrangements with the Agency to have these orders and directions transmitted to the Committee for scrutiny when they are made.

## [Translation]

tion contrôlée, modification. Ici, nous semblons avoir obtenu ce que nous voulions et je ne crois pas qu'il soit nécessaire d'en faire plus, même d'ordonner l'impression.

Le prochain document est le DORS/79-110, règlements sur la Commission canadienne du blé, modification. La même chose semble s'appliquer dans ce cas. Nous avons obtenu ce que nous voulions. N'est-ce pas?

**M. Eglinton:** Pour la Commission canadienne du blé?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui.

**M. Eglinton:** Ce n'est qu'une note explicative disant pourquoi on ne s'oppose pas à l'expression

... de l'avis de la Commission ...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ah, oui. Le prochain texte est le DORS/79-113, règlement sur les textes réglementaires—modification; et nous avons ici une lettre explicative de M. McIntosh qui, à mon avis, est assez satisfaisante. Je crois que nous devrions en ordonner l'impression car elle est assez importante pour notre travail.

Le 5 février 1979

Monsieur G. C. Eglinton  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires  
Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Objet: Règlement sur les textes réglementaires—Modification C.P. 1979-168, 25 janvier 1979

Monsieur,

Je vous écris au sujet des modifications susmentionnées au Règlement sur les textes réglementaires dont je joins une copie des versions, française et anglaise, car je sais que les membres du Comité se sont intéressés par le passé aux raisons qui entraînent des modifications à ce règlement. Les modifications seront publiées, j'ose l'espérer, dans le prochain numéro de la Gazette du Canada, partie II.

Ces modifications ont pour but d'exempter les ordres et autorisations donnés par le fonctionnaire désigné conformément à l'article 21 de la Loi sur le pipe-line du Nord des dispositions de la Loi sur les textes réglementaires concernant l'examen, l'enregistrement et la publication. Ces ordres et autorisations ne s'appliqueront qu'aux cinq sociétés qui détiennent des certificats de construction pour le projet du pipe-line du Nord et devraient sembler-t-il, être très volumineux et techniques; il faudra souvent les émettre rapidement afin de résoudre les problèmes urgents qui se présenteront sur place une fois que démarrera la construction du pipe-line.

L'Administration du pipe-line du Nord est disposée à mettre ces ordres et autorisations à la disposition du public, à ses bureaux; ils seront naturellement soumis au Comité mixte permanent. Vous voudrez peut-être prendre des dispositions avec l'Administration afin que ces derniers soient transmis au Comité au fur et à mesure qu'ils seront établis.

**[Texte]**

Please let me know if I can be of further assistance to you in this regard.

Yours truly,

H. McIntosh,  
Assistant Deputy Minister  
(Legislative Programming)

Enclosures

• 1135

**Mr. Eglington:** And does the Committee wish to insist that the statutory instruments be made available to it with reference to the last paragraph?

**Mr. Baker:** Yes.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh, yes, of course.

**Mr. Baker:** And when they are available, what happens to them? Are they printed as appendices or are they just . . .

**Mr. Eglington:** They would be made available in whatever form they are printed by the agency; they will not be in the *Canada Gazette*.

**Mr. Baker:** Yes.

**Mr. Eglington:** I do not know how voluminous they will be. If they are too voluminous . . .

**Mr. Baker:** Perhaps we should wait.

**Mr. Eglington:** . . . perhaps we should not print them but perhaps send them around on schedule.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The next two statutory instruments are SI/78-155—Equal Wages Guidelines, and SI/78-165—Age Guidelines. These come under the Canadian Human Rights Act, and we have a comment here from counsel and a letter from Mr. Fairweather, both of which I think should be printed.

### EQUAL WAGES GUIDELINES Canadian Human Rights Act

October 23, 1978

#### *Explanatory Note*

1. This is the first Guideline to be issued by the Human Rights Commission under section 22(2) of the Human Rights Act, which reads:

“(2) The Commission may, at any time on application or on its own initiative, by order, issue a guideline setting forth the extent to which and the manner in which, in the opinion of the Commission, any provision of this Act applies in a particular case or in a class of cases described in the guideline and any such guideline is, until it is subsequently revoked or modified, binding on the Commission and any Human Rights Tribunal appointed pursuant to subsection 39(1) with respect to the resolution of

**[Traduction]**

N'hésitez pas à communiquer avec moi si je puis vous être de nouveau utile à cet égard.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le sous-ministre adjoint  
Planification des programmes législatifs  
H. McIntosh

Pièces jointes

**Mr. Eglington:** Le comité désire-t-il qu'on lui fournisse les règlements statutaires avec un renvoi particulier au dernier paragraphe?

**Mr. Baker:** Oui.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oh oui, bien sûr.

**Mr. Baker:** Que se passe-t-il quand ils sont disponibles? Les fait-on figurer en annexes ou bien sont-ils simplement . . .

**Mr. Eglington:** Ils seront fournis sous la forme dans laquelle l'organisme les présentera; ils ne figureront pas dans la *Gazette du Canada*.

**Mr. Baker:** Oui.

**Mr. Eglington:** S'ils sont trop volumineux . . .

**Mr. Baker:** Peut-être devrions-nous attendre.

**Mr. Eglington:** . . . peut-être ne devrions-nous pas les faire imprimer mais nous contenter de les faire distribuer à temps.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous avons maintenant les textes réglementaires TR/78-155, Ordonnances sur l'égalité de rémunération, et TR/78-165, Ordonnance sur l'âge. Ces deux règlements tombent sous le coup de la Loi sur les droits de la personne; nous avons ici un commentaire de notre conseiller juridique et une lettre de M. Fairweather. Je pense que nous devrions faire imprimer ces deux documents.

### ORDONNANCES SUR L'ÉGALITÉ DE RÉMUNÉRATION

Loi canadienne sur les droits de la personne

Le 23 octobre 1978

#### *Note explicative*

1. Il s'agit de la première ordonnance émise par la Commission des droits de la personne conformément au paragraphe 22(2) de la Loi sur les droits de la personne qui prévoit ce qui suit:

“(2) Dans un cas ou une série de cas donnés, la Commission peut, sur demande ou de sa propre initiative, décider de préciser les limites et les modalités de l'application de la présente loi dans des ordonnances qui, jusqu'à ce qu'elles soient abrogées ou modifiées, lient la Commission et les tribunaux des droits de la personne constitués en vertu du paragraphe 39(1) lors du règlement des plaintes déposées conformément à la Partie III.”

## [Text]

any complaint under Part III regarding a case falling within the description contained in the guideline."

It will be seen that the power granted by this section to the Commission is very great and allows it to declare, from time to time, what is the law on any matter touched upon by the Act. The Commission can, accordingly, develop and expand the provisions of the Act as it sees fit. Such an extraordinary provision having been passed by Parliament, there is nothing that can be said about this statutory instrument except that it represents the considered opinion of the Commission as to the extent to which section 11(1) and (2) of the Act apply in every case.

2. Section 4 of the Guidelines relates to section 11(3) of the Act, which reads as follows:

"11. (3) Notwithstanding subsection (1), it is not a discriminatory practice to pay to male and female employees different wages if the difference is based on a factor prescribed by guidelines issued by the Canadian Human Rights Commission pursuant to subsection 22(2) to be a reasonable factor that justifies the difference."

3. The Guidelines which may be made under section 22(2) of the Act may apply to a class of cases or to a particular case. These present Guidelines apply to every class of case ("in any case"—section 3, line 1). The Chief Commissioner has advised that it is intended to seek exemption from registration and publication in the Gazette for Guidelines made to apply to particular cases (see letter of February 22, 1978 attached).

4. It is not clear why this present statutory instrument has not been registered as a regulation (as SOR/78- ). Certainly the Guidelines constitute a "statutory instrument" on the Crown's interpretation of that term, and the Guidelines would seem to be decidedly legislative in character and to have been made in the exercise of a legislative power.

## [Translation]

On constatera que les pouvoirs accordés par ce paragraphe à la Commission sont très étendus et lui permettent de se prononcer de temps à autre sur l'interprétation qu'on doit donner à la Loi à propos de toute question visée par cette dernière. En conséquence, la Commission peut modifier et étendre les dispositions de la Loi lorsqu'elle le juge approprié. Ces mesures exceptionnelles ayant été adoptées par le Parlement, on ne peut rien ajouter à propos de ce texte réglementaire, si ce n'est qu'il expose l'opinion réfléchie de la Commission, qui estime que les paragraphes 11(1) et (2) de la Loi s'appliquent dans tous les cas.

2. L'article 4 des ordonnances se rattache au paragraphe 11(3) de la Loi qui stipule ce qui suit:

«(3) Ne constitue pas un acte discriminatoire au sens du paragraphe (1) la disparité salariale entre hommes et femmes fondée sur un facteur reconnu comme raisonnable par une ordonnance de la Commission canadienne des droits de la personne en vertu du paragraphe 22(2).»

3. Les ordonnances qui peuvent être émises conformément au paragraphe 22(2) de la Loi peuvent viser une série de cas ou un cas individuel. Les présentes ordonnances concernent toutes les séries de cas («tous les cas»—article 3, ligne 2). Le président a annoncé qu'on avait l'intention de demander que les ordonnances visant des cas particuliers ne soient ni enregistrées ni publiées dans la Gazette (voir lettre du 22 février 1978 ci-jointe).

4. On se demande pourquoi ce texte réglementaire n'a pas été enregistré en tant que règlement (DORS/78- ). Il est clair que les ordonnances constituent un «texte réglementaire» selon l'interprétation que donne la couronne à ce terme et il semblerait que les ordonnances aient indéniablement force de loi et qu'elles aient été émises dans l'exercice d'un pouvoir législatif.

Le 22 février 1978

Mr. G. C. Eglington,  
Standing Joint Committee of  
the Senate and of the House  
of Commons, on  
Regulations and other Statutory  
Instruments,  
The Senate,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A4

February 22, 1978

Monsieur G. C. Eglington  
Comité mixte permanent des règlements  
et autres textes réglementaires du  
Sénat et de la Chambre des communes  
Le Sénat du Canada  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Dear Sir:

Thank you for sending us the new Immigration Regulations and your helpful comments regarding them.

The Commission's by-laws under section 29 and its general guidelines under section 22(2) will be statutory instruments. However, I think it would be inappropriate for your Committee to scrutinize guidelines which deal with individual cases. The Commission wishes to have its guidelines issued "in a

Monsieur,

Je vous remercie de nous avoir fait parvenir les nouveaux règlements concernant l'immigration ainsi que vos commentaires qui nous seront certainement utiles.

Les règlements administratifs de la Commission émis en vertu de l'article 29 et ses ordonnances générales rendues conformément au paragraphe 22(2) constitueront des textes réglementaires. Toutefois, je crois qu'il serait inopportun que votre Comité étudie des ordonnances qui traitent de cas indivi-

**[Texte]**

particular case" exempted from your Committee's attention under section 27(d)(iii) of the Statutory Instruments Act.

Yours sincerely,

R. G. L. Fairweather

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The only part of the comment by counsel that struck me particularly was the last one on page 2, No. 4:

It is not clear why this present statutory instrument has not been registered as a regulation.

Quite possibly that is a matter that should be taken up with the proper authorities, is it not? Is there anything else for me to do about these? It seemed to me it was a largely explanatory matter.

Now we come to our dear friend Professor David P. Jones incorporated, and a long argument of his taking issue with Senator Godfrey and giving Professor Jones' imprimatur to the observations of Mr. Baker. At this point I sit back comfortably and wait for these two learned counsel to say anything they have to say in the matter.

**Senator Godfrey:** My problem is that this learned counsel has not read the letter. There is no point in faking it.

**Mr. Baker:** I am very happy to join my brother.

**Senator Godfrey:** All right. Could we defer that then to a future time? I would like to consider ...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I would think so, yes.

**Mr. Eglington:** I would like to make one point.

**Senator Godfrey:** Would you explain.

**Mr. Eglington:** I really am a bit puzzled by a sentence that appears in the middle of the last page, page 3, the one that starts off:

Finally, I respectfully submit that Mr. Baker ...

About halfway down he says:

The facts are that this is a circumstance in which Parliament is delegating its authority to legislate. But Parliament is not laying down any guidelines whatever as to how that delegated regulation making power ought to be exercised. Unfettered power ought not to be delegated ...

But the particular delegation he is complaining about is typical of hundreds of thousands of such delegations. If a power is made to make regulations regulating the destruction of forfeited goods, there are no guidelines; there is simply the power to make the regulation. So I do not really feel that that point is particularly opposite. Now, whether taxing laws should be in a different category from others and these things ought not to be left to be made by regulation or not, is a different matter.

**Mr. Baker:** Mr. Eglington—I am sorry, Mr. McKinley.

**[Traduction]**

duels. La Commission désire que les ordonnances qu'elle émet pour un cas donné soient soustraites à l'attention de votre Comité aux termes de l'alinéa 27d)(iii) de la Loi sur les textes réglementaires.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

R. G. L. Fairweather

**Le coprésident (sénateur Forsey):** La seule partie du commentaire du conseiller juridique qui me surprend figure au point 4, page 2:

On se demande pourquoi ce texte réglementaire n'a pas été enregistré en tant que règlement.

Peut-être faudrait-il s'adresser à ce propos aux autorités concernées, n'est-ce pas? Y a-t-il quoi que ce soit d'autre que je puisse faire? Il me semblait que cela avait surtout un caractère explicatif.

Nous en arrivons maintenant à notre vieil ami le professeur David P. Jones qui s'élève contre un argument du sénateur Godfrey, et M. Jones a donné son approbation aux observations de M. Baker. Je puis maintenant m'installer bien confortablement dans mon siège pour voir ce que ces deux grands spécialistes ont à dire de la question.

**Le sénateur Godfrey:** Le problème qui se pose à moi est dû au fait que ce grand spécialiste n'a pas lu la lettre. Pas la peine de se le cacher.

**M. Baker:** Je suis tout à fait ravi de me ranger au côté de mon frère.

**Le sénateur Godfrey:** Très bien. Pourrions-nous reporter cela à plus tard? J'aimerais étudier ...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, je pense que cela est possible.

**M. Eglington:** J'aimerais faire une remarque.

**Le sénateur Godfrey:** Voulez-vous donner des explications.

**M. Eglington:** Je suis quelque peu surpris par cette phrase du milieu de la page 3 qui commence par:

Enfin, je note avec respect que M. Baker ...

Au milieu du paragraphe il déclare:

... ce qui revient à dire que le Parlement délègue son pouvoir législatif. Mais celui-ci ne propose aucune ligne directrice sur la façon d'exercer ce pouvoir de réglementation délégué. Il ne faudrait pas déléguer de pouvoir contrôlé ...

Le type de délégation dont il se plaint apparaît à des centaines de milliers de reprises. Il n'existe aucune ligne directrice concernant la réglementation de la destruction de biens confisqués; il y a simplement le pouvoir de faire ce genre de règlement. Je ne pense pas que ce genre de remarque soit appropriée. Quant à savoir si les lois concernant la fiscalité devraient faire partie d'une catégorie distincte, si ce domaine devrait faire l'objet de règlement ou non, c'est là une autre question.

**M. Baker:** Monsieur Eglington ... je suis désolé, monsieur McKinley.

## [Text]

**Mr. McKinley:** Are these provisions not still going to come before us in one of the acts?

**Mr. Eglington:** The regulations, when they are made, will come through to me, yes. But the point that I think Professor Jones is taking is that the definition of who should be entitled to the exemption ought to be done by statute completely and ought not to be in the regulation at all. He is not satisfied with the fact that the new bill—or the act, I think—is a considerable improvement on the old position where it was all done by administrative guidelines. Now the statute does set out classes of businesses that get the exemption and at the end is a grab-all that there can be other businesses as prescribed by the regulation, and it is that that he is objecting to.

**Mr. Baker:** Well, Mr. McKinley's point is well taken, that now, unlike the things that were done under the former statute, those things would come to this committee, whereas before they would not, assuming the statutory instruments law is the same way.

• 1140

**Mr. McKinley:** So the original guidelines were put out because of the fact that so many letters came to all the members that it was felt that there was needed to be something to answer those inquiries. I do not think they were particularly in the form of hard and fast regulations. They will still come after that bill has been passed, I would assume.

**Mr. Eglington:** They are in the Interpretation Bulletin 1B73 revised 2 . . .

**Mr. McKinley:** Yes.

**Mr. Eglington:** . . . was the most recent one and the new statute lays down certain businesses that must get the exemption and it is quite an extensive list. Should this be stood over?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, I would think so.

The next is several regulations which were before the Committee on December 7, 1978: SOR/78-611 to 616 and SOR/78-676 to 679. Here we have had a reply which Counsel does not consider satisfactory. We have Counsel's letter of December 7, 1978 and a reply from Mr. Banerd. Has he put the date on it? I do not see it? Whatever it was, anyway . . .

**Mr. Eglington:** February 9.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** February 9. We had better mark that on here for the transcribers. However, they should have no difficulty.

Obviously these letters should be printed.

December 7, 1978

J. C. Y. Charlebois, Esq.,  
Executive Secretary, Department of Employment and  
Immigration, Ottawa.

Re: SOR/78-611—616, 676-679, Immigration Visa  
Exemption Regulations, 1978, Nos. 1-10

## [Translation]

**M. McKinley:** N'allons-nous pas être saisis de ces dispositions dans le cadre de l'étude de l'une de ces lois?

**M. Eglington:** Oui, je suis saisi des règlements une fois qu'ils sont établis. M. Jones veut dire que la définition des entreprises pouvant faire l'objet de l'exemption devrait paraître dans le cadre d'une loi, et surtout pas dans un règlement. Il n'est pas d'avis que le nouveau projet de loi, la nouvelle loi, je pense, constitue une amélioration considérable par rapport à la situation antérieure où toutes ces questions faisaient l'objet de lignes directrices de l'administration. La loi précise quelles sont les entreprises qui peuvent faire l'objet de l'exemption, mais il peut y avoir d'autres catégories d'entreprises aux termes des règlements, et c'est ce à quoi il fait objection.

**M. Baker:** Voilà une remarque intéressante de la part de M. McKinley; contrairement aux mesures que l'on prenait au terme de l'ancienne loi, le comité sera saisi de ces questions alors qu'auparavant ce n'aurait pas été le cas.

**M. McKinley:** Les premières directives ont été émises parce que les députés recevaient tellement de lettres qu'on a jugé nécessaire d'avoir une procédure pour répondre à ces questions. Je ne pense pas qu'il s'agissait vraiment de règlements. Je suppose qu'il y aura des règlements lorsque le projet de loi aura été adopté.

**M. Eglington:** On trouve ces directives dans le bulletin d'interprétation modifié 1B73 . . .

**M. McKinley:** Oui.

**M. Eglington:** . . . qui est le plus récent et la nouvelle loi donne une liste assez longue des entreprises qui doivent obtenir l'exemption. Devrions-nous réservé cette question?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, je le pense.

Nous avons ensuite plusieurs règlements dont le Comité a été saisi le 7 décembre 1978: il s'agit des DORS/78-611 à 616 et DORS/78-676 à 679. Nous avons reçu une réponse que le conseiller n'a pas jugée satisfaisante. Il y a également une lettre envoyée par le conseiller le 7 décembre 1978 et une réponse de M. Banerd. L'a-t-il datée? Je ne vois pas de date. De toute façons . . .

**M. Eglington:** C'était le 9 février.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le 9 février. Il vaut mieux l'inscrire pour les transcripteurs. Il ne devrait cependant pas y avoir de difficulté.

Il faut évidemment imprimer ces lettres.

Le 7 décembre 1978

Monsieur J. C. Y. Charlebois  
Secrétaire exécutif  
Ministère de l'Emploi et de l'Immigration  
Ottawa

Objet: DORS/78-611 à 616, 676 à 679, Règlements de dispense du visa—Immigration nos 1 à 10, 1978

## [Texte]

Dear Mr. Charlebois:

The Committee considered the above Regulations at its meeting this morning. The Committee noted that each of the Regulations exempts named persons from section 9(1) of the Act. The Committee also noted that section 9(1), together with section 115(1) (ii) of the Act, had already been used to make section 13 of the Immigration Regulations. Consequently, the Committee appreciates that by these Exemption Regulations the opening words of section 9(1) of the Act are being used to exempt from either one or both of the visa requirements individuals who do not fall within the classes of cases already prescribed in section 13 of the Immigration Regulations.

The Committee wishes to know why these Regulations are necessary. A person who is abroad normally applies for and obtains a visa. If he is abroad, he must presumably make some representation or application for an exemption from applying for and obtaining a visa. Have all the persons named actually arrived in Canada and been allowed entry without having applied for and obtained a visa, even though they fall outside the scope of section 13 of the Regulations?

The Committee will be considering the point as to whether section 9(1) of the Act permits the exemption of a named individual from the requirement to apply for and obtain a visa before appearing at a point of entry. The Committee's view is that, even if the plural "cases" in section 9(1) imports the singular "a case as is", there still remains the question of whether "a case" can be confined to one individual or must be taken to cover only the prescription of a case of general application to all who fall within it. The Committee notes that, while section 115(2) of the Act confers express power to exempt "any person" from the Regulations, there is no provision in the Act which permits the exemption of "any person" from the Act or from section 9(1) in particular. The Committee also wonders if the proper basis for the exemptions made by these Regulations is not the second wing of section 115(2) of the Act: "or otherwise facilitate the admission of any person when the Governor in Council is satisfied that . . . his admission should be facilitated for reasons of public policy or due to the existence of compassionate or humanitarian considerations". It occurs to the Committee that visa requirements might relate more to the machinery of admission and its facilitation than to eligibility for admission.

The Committee will value your Department's early response to the queries I have raised.

Yours sincerely,

G. C. Eglington.

## [Traduction]

Monsieur,

Le Comité a étudié les règlements ci-dessus à sa réunion de ce matin. Il a remarqué que chacun de ces règlements dispense les personnes désignées de l'application du paragraphe 9(1) de la Loi. Il a aussi signalé que l'on a déjà utilisé le paragraphe 9(1) et l'alinéa 115(1)ii) de la loi pour formuler l'article 13 du Règlement sur l'immigration. Par conséquent, le Comité se réjouit de ce que, grâce à ces règlements de dispense, les termes d'introduction du paragraphe 9(1) de la loi soient utilisés pour dispenser, de l'une ou des deux exigences concernant les visas, les personnes qui n'entrent pas dans les catégories des cas déjà prévues à l'article 13 du Règlement sur l'immigration.

Le Comité aimerait savoir pourquoi ces règlements sont nécessaires. Une personne qui est à l'étranger habituellement demande et obtient un visa. Si cette personne est à l'étranger, on presume qu'elle doit faire des démarches en vue d'une dispense de visa ou présenter une demande en ce sens. Est-ce que toutes les personnes qui y sont désignées sont effectivement arrivées au Canada et leur a-t-on permis d'entrer sans avoir à demander et à obtenir le visa, même si elles ne correspondaient pas à la catégorie des personnes désignées à l'article 13 du règlement?

Le Comité se penchera sur la question de savoir si le paragraphe 9(1) de la loi dispense une personne désignée de demander l'obtention d'un visa avant de se présenter à un point d'entrée. Le Comité estime que, même si le pluriel «des cas» au paragraphe 9(1) comprend aussi le singulier «un cas», il reste toujours à déterminer si «un cas» peut être restreint à une personne ou s'il doit être interprété comme une expression d'application générale. Le Comité fait remarquer que même si le paragraphe 115(2) de la loi confère expressément le pouvoir particulier de dispenser «une personne» de l'application des règlements, la loi ne contient aucune disposition, pas même le paragraphe 9(1), qui permette de dispenser «une personne» de l'application de la loi même. Le Comité se demande aussi si le fondement des dispenses accordées par ces règlements ne correspond pas au second volet du paragraphe 115(2) de la Loi, que voici: «ou que son admission devrait être facilitée pour des motifs de politique générale ou des considérations d'ordre humanitaire, le gouverneur en conseil, peut, par règlement, dispenser cette personne du règlement en question ou autrement faciliter son admission». Pour le Comité, les exigences concernant les visas auraient davantage trait aux mécanismes d'admission et à leur assouplissement qu'à la possibilité d'obtenir un visa.

Le Comité apprécierait une réponse rapide aux questions qu'il a soulevées.

Dans cette attente, je vous prie d'agrérer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

[Text]

[Translation]

February 9, 1979

Le 9 février 1979

Mr. G. C. Eglington  
 Counsel  
 Standing Joint Committee of the Senate  
 and of the House of Commons on Regulations  
 and Other Statutory Instruments  
 c/o The Senate  
 Ottawa, Ontario  
 K1A 0A4

RE: SOR/78-611-616, 676-679, Immigration Visa  
 Exemption Regulations, 1978, Nos. 1-10

Dear Mr. Eglington:

I am in receipt of your letter of December 7, 1978 to Mr. Charlebois concerning the above-mentioned subject.

The Committee is correct in noting that the authority identified in subsection 9(1) and paragraph 115(1)(ii) of the Immigration Act has been used to make section 13 of the Regulations. This section, however, relates only to visitors outside Canada who want to enter Canada. The people who are the subject of the Visa Exemption Regulations are quite a different group; they are people who, after entering Canada, have applied for landing. They are, in fact, immigrants as defined in subsection 2(1) of the Immigration Act, and as such, subject to subsection 9(1) of the Act.

Theoretically, the Commission could have sought the making of a regulation similar to section 13 that would have exempted certain classes of immigrants from the requirement to apply for and obtain an immigrant visa abroad. In practice, however, this is not possible. These visitors-turned-immigrants have always presented severe control problems for the Commission. The Commission cannot identify any particular group or groups that should invariably be accorded the privilege of seeking landing from within Canada without aggravating those problems. It is essential, therefore, to deal with each application strictly on the merits of his or her own case. These merits may include the "compassionate and humanitarian considerations" referred to in subsection 115(2) of the Act and your letter, but this is not always the case.

Since subsection 9(1) of the Act refers to "cases" rather than the "classes" that are mentioned elsewhere in the Act in similar circumstances (for example, subsections 6(2) and 11(1), paragraphs 115(1)(b) and (i)), the Commission interprets its regulation-making authority as being available for dealing with individuals, as well as with groups as was done in section 13 of the Regulations. It is considered that this approach is preferable to seeking authority in subsection 115(2) of the Act, since it can be applicable in all cases whereas the latter may not be.

Monsieur G. C. Eglington  
 Conseiller  
 Comité mixte permanent du Sénat et de la Chambre des communes  
 sur les règlements et autres textes réglementaires  
 A/S Le Sénat  
 Ottawa (Ontario)  
 K1A 0A4

Objet: DORS/78-611 à 616, 676 à 679, Règlements de dispense du visa—Immigration nos 1 à 10, 1978

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 7 décembre 1978 adressée à M. Charlebois concernant les règlements ci-dessus.

Le Comité a raison de faire remarquer que les pouvoirs contenus au paragraphe 9(1) et à l'alinéa 115(1)ii) de la Loi sur l'Immigration ont été utilisés pour élaborer l'article 13 du règlement. Cet article cependant, ne concerne que les visiteurs à l'extérieur du Canada et qui veulent y entrer. Les personnes qui font l'objet d'un règlement de dispense du visa forment une catégorie tout à fait différente; ce sont des gens qui, après être entrés au Canada, ont demandé le droit d'établissement. En fait, ce sont des immigrants comme les définit le paragraphe 2(1) de la Loi sur l'Immigration et, à ce titre, ils sont soumis au paragraphe 9(1) de la Loi.

En théorie, la Commission aurait pu chercher un règlement semblable à l'article 13 qui aurait eu pour effet de dispenser certaines catégories d'immigrants de l'obtention d'un visa d'immigrant, à l'étranger. Cependant, en pratique, ce n'est pas possible. Ces visiteurs devenus immigrants ont toujours été la source de graves problèmes de contrôle pour la Commission. Cette dernière ne peut définir un ni des groupes particuliers à qui l'on devrait, sans conteste, accorder le privilège du droit d'établissement au Canada sans aggraver ces problèmes. Il est par conséquent, essentiel de traiter individuellement chaque demande. On peut songer, par exemple à des «considérations d'ordre humanitaire» dont fait mention le paragraphe 115(2) de la loi et que vous signalez aussi dans votre lettre, mais tel n'est pas toujours le cas.

Comme le paragraphe 9(1) de la loi renvoie à «des cas» plutôt qu'aux catégories précisées ailleurs dans la loi dans des circonstances semblables par exemple aux paragraphes 6(2) et 11(1), aux alinéas 115(1)b) et i), la Commission considère que son pouvoir de réglementation s'applique tout aussi bien à des particuliers qu'à des groupes, comme en fait foi l'article 13 du Règlement. Elle considère qu'il vaut mieux adopter cette méthode plutôt que de rechercher des pouvoirs dans le paragraphe 115(2) de la loi puisque, contrairement à ce paragraphe, l'article 13 s'applique dans tous les cas.

## [Texte]

I trust that the foregoing comments have provided sufficient clarification to this issue.

Yours sincerely,

A. J. Banerd  
Acting Executive  
Secretary

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The other documents were printed previously, of course. And I am sorry to say that I forgot to look up the proceedings of the Committee for December 7, so that I cannot recall exactly what was in those regulations and I am therefore somewhat at a loss. We have had handed to us this morning, of course, the actual text of the Immigration Act which facilitates our consideration.

**Mr. McKinley:** I wonder, Mr. Chairman, if I could ask Counsel if he is satisfied with the reply he has received from Mr. Banerd.

**Mr. Eglington:** One of the difficulties in this new system of the agenda of dividing things up into "not satisfactory" or "satisfactory" is that there are some things that do not fit squarely into the categories. The reason that that has been put under the "not satisfactory" heading is that I think the Committee should take a serious look at this because it amounts to going back to the old practice of issuing dispensations. Great care was taken, largely as a result of the Committee's systems and pressures, in making enabling powers, in Section 115 of the act, first, that they would be detained and, secondly, that there would be a definite power to exempt people from the regulations. What the Immigration Visa Exemption Regulations do is to exempt people from the act. The argument that has been put by the department is that the opening words of Section 9:

Except in such cases as are prescribed . . .

enables the department to exempt an individual immigrant from the requirement of having a visa before entry. The argument which certainly, I think, has some basis to it is that "case" will cover not just "classes" of identified individuals but single individuals who may be exempted from the requirements to have their visa before entering.

The problem this poses is that it is a return to the practice of ignoring the enabling powers granted by Parliament in an attempt to take up words that perhaps were not intended by Parliament to have that power, to enable them to go on as they did before, exempting particular individuals who are already in the country, and it enables them to apply for landing even though they are inside. There is possibly a power under Section 115(2) to do this on the grounds that admission should be facilitated for reasons of public policy or due to the existence of compassionate or humanitarian considerations. The department's reply to that is that they do not want to restrict themselves to enable people to become landed immigrants from inside Canada purely on the grounds of public policy, compassionate or humanitarian considerations, but they want a blanket power to be able to say that any particular individual who is already in the country can be granted landed status.

## [Traduction]

En espérant que les observations ci-dessus vous satisferont, je vous prie d'agrérer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

A. J. Banerd  
Secrétaire exécutif  
par intérim

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Les autres documents ont déjà été imprimés. J'ai malheureusement oublié de relire les délibérations du Comité, le 7 décembre, et je ne peux donc pas me rappeler avec exactitude ce que contiennent ces règlements. Je ne sais donc pas de quoi il s'agit au juste. Ce matin, on nous a remis le texte de la Loi sur l'immigration, ce qui facilite notre étude.

**Mr. McKinley:** Monsieur le président, pourrais-je demander au conseiller s'il est satisfait de la réponse que lui a fournie M. Banerd.

**Mr. Eglington:** Le nouveau système de répartition nous pose des difficultés, parce qu'il y a des choses qui n'entrent ni dans la catégorie «non satisfaisant» ni dans la catégorie «satisfaisante». Nous avons classé cette réponse dans la catégorie «non satisfaisante» parce que, selon moi, le Comité devrait l'étudier, puisqu'on revient ici à la vieille pratique des dispenses. Surtout grâce aux pressions exercées par le Comité, on s'est efforcé, en rédigeant les pouvoirs habilitants, à l'article 115 de la loi, d'inclure le plus de détails possibles et d'octroyer un pouvoir précis visant à exempter certaines personnes des règlements. Les règlements de dispense du visa d'immigration exemptent certaines personnes de l'application de la loi. Le Ministère estime que l'article 9 qui mentionne:

Sauf dans les cas prescrits . . .

autorise le Ministère à exempter un immigrant de la nécessité d'avoir un visa pour entrer au pays. Le Ministère estime, avec quelque raison je crois, que l'emploi du terme «cas» s'applique aussi bien à des particuliers qu'à des catégories, de sorte que des particuliers peuvent être dispensés de la nécessité d'avoir un visa pour entrer.

Le problème ici est que nous retournons à une pratique selon laquelle on ne tient pas compte des pouvoirs habilitants accordés par le Parlement, en donnant à d'autres termes une signification que n'avait pas voulu le Parlement, afin de pouvoir continuer comme on le faisait auparavant, et d'exempter des particuliers qui sont déjà au Canada et de leur permettre de demander le statut d'immigrant reçu, même s'ils sont déjà au pays. Le paragraphe 115(2) permet de le faire pour des raisons de politique publique ou pour des considérations d'ordre humanitaire. Le Ministère a répondu qu'il ne voulait pas accorder le statut d'immigrant reçu à des personnes déjà au Canada pour des raisons de politique publique ou des considérations d'ordre humanitaire seulement, et qu'il voulait plutôt accorder ce statut à tout individu qui est déjà au pays.

[Text]

• 1145

**Mr. McKinley:** The only way it can be done now, as I understand it, is if the person probably was threatened with deportation, if they do not comply with that deportation order then they are forced to go before a hearing.

**Mr. Eglington:** The upshot of making all these regulations is that the other class of people who can do this are the people who get the exemption. Now on what particular grounds they get the exemption, of course, we do not know, but in Mr. Banerd's letter, he says:

The people who are the subject of the Visa Exemption Regulations are quite a different group; they are people who, after entering Canada, have applied for landing.

Now, the whole thrust of the act was, of course, that nobody would be able to do that.

**An hon. Member:** That is right.

**Senator Godfrey:** This is going right back to a system that they cut out many years ago, because my recollection is that the only thing they could do when a person got into the country—they were not prepared to go out and apply from outside—was that the Minister gave them a permit which was renewable year by year, but he could never become a landed immigrant. Now they are going back to the old system?

**Mr. Eglington:** They are going back to issuing exemptions.

**Senator Godfrey:** Under regulations?

**Mr. Eglington:** Under these exemption regulations.

**Senator Godfrey:** Which are not clearly set out in the act.

**Mr. Eglington:** Yes.

**Senator Godfrey:** Oh, I think that is ridiculous. That is against everything, the Immigration Committee and . . .

**Mr. Eglington:** You see, if you look at Section 9.(1) there are the words they are relying on, "except in such cases as are prescribed". They are saying that such cases enable them to make an exemption for an individual case, and another individual case and another individual case, instead of making the regulation that says, all people who are 95 years of age or whatever.

**Senator Godfrey:** I see.

**Mr. McKinley:** It is all these pieces, though . . . I presume, I believe that you have to go, actually, before the Minister and a special Order in Council to cover them.

**Mr. Eglington:** There have been quite a few of them made and all they do is list in a schedule the particular individuals. Now I did not bring them all back here, but the first of these, it was made in August 1978, had 448 people on it. Now on what basis they were granted an exemption, I do not know, but I think there have been about 15 of these regulations so far. So there is quite a significant number of people being allowed, for whatever reason to remain inside the country.

**Mr. McKinley:** That 400-and-some in one month were allowed to apply for landed immigrant status within Canada

[Translation]

**M. McKinley:** Si je comprends bien, on ne peut le faire que si la personne est menacée d'expulsion; et si elle ne se conforme pas à une ordonnance d'expulsion, elle doit comparaître devant la Commission.

**M. Eglington:** En vertu de ces règlements, ceux qui obtiennent une dispense peuvent également le faire. Nous ne savons pas pour quelle raison ces personnes obtiennent une dispense, mais M. Banerd dit, dans sa lettre:

Les personnes qui font l'objet d'un règlement de dispense du visa forment une catégorie tout à fait différente; ce sont des gens qui, après être entrés au Canada, ont demandé le droit d'établissement.

La loi disait justement empêcher cela.

**Une voix:** C'est vrai.

**Le sénateur Godfrey:** On revient ici au système qui a été supprimé il y a de nombreuses années, parce que si je me souviens bien, la seule chose qu'on pouvait faire lorsqu'une personne était entrée au pays et n'était pas disposée à en ressortir pour présenter sa demande, c'était d'accorder un permis ministériel qui était renouvelable d'année en année. Cependant, cette personne ne pouvait jamais obtenir le statut d'immigrant reçu. Est-ce qu'on reviendrait au vieux système?

**M. Eglington:** Le ministère recommence à accorder des dispenses.

**Le sénateur Godfrey:** En vertu des règlements?

**M. Eglington:** En vertu de ces règlements de dispense.

**Le sénateur Godfrey:** Et qui ne sont pas précisés dans la loi.

**M. Eglington:** Oui.

**Le sénateur Godfrey:** Je trouve ça ridicule. Cela va à l'encontre de tout ce que le Comité sur l'immigration et . . .

**M. Eglington:** Le Ministère se fonde sur le paragraphe 9.(1) qui dit: «Sauf dans les cas prescrits». Selon le Ministère, ce paragraphe leur permet de dispenser autant de particuliers qu'ils le veulent, plutôt que de se limiter à ceux qui ont 95 ans, par exemple.

**Le sénateur Godfrey:** Je vois.

**Mr. McKinley:** Je suppose que dans ces cas, il faut en référer au ministre et obtenir un décret du conseil.

**M. Eglington:** On a accordé beaucoup de dispenses, et le ministère s'est contenté d'établir une liste des particuliers concernés. Je n'ai pas toutes ces listes ici, mais la première qui a été faite en août 1978 contenait 448 noms. Je ne sais pas pourquoi on leur a accordé une dispense, mais je crois qu'on a adopté environ 15 règlements de ce genre jusqu'à maintenant. On a donc autorisé un nombre assez important de personnes à rester au pays, pour quelque raison que ce soit.

**Mr. McKinley:** Ces 400 et quelque personnes qui ont été autorisées en un mois à demander le statut d'immigrant au

## [Texte]

after they originally came here on a visa or as a visitor—I do not know, American visa or some kind of visa—and those 400-and-some have to have special dispensation from the Minister to do that. Do you know that?

**Mr. Eglington:** They have purported to do it, at least, by making a regulation under Section 9.(1) prescribing each one of these people as a case who does not have to make an application to obtain a visa before he appears at the port of entry.

**Mr. McKinley:** I see. The reason I am very interested is because I have a particular case, well, two or three cases I guess, going on at the present time and right along this line.

**Senator Godfrey:** They used to allow relatives in. I remember they used to come as visitors and then they could go . . . if they were parents over a certain age they could then nominate a relative and get them admitted.

**Mr. Eglington:** What I find so puzzling about this is that since it is fairly clear under the very extensive power in Section 115.(2), they could facilitate the admission of people, which would enable them to say that while you are here you will give you landing, they facilitate admission for reasons of public policy for the existence of compassionate or humanitarian considerations. Now if they want a wider power than that to cover all the people in the exemptions, on what other grounds are they giving these exemptions?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It strikes me as most objectionable and, really, almost inexplicable, except that they seem to feel that they must have omnipotence. You would think that almost anybody that had any kind of reasonable case for an exemption would come under either public policy or compassionate or humanitarian considerations. What on earth else do they want? But apparently the idea is, well, we must have something there to give us power to make an exemption for anybody that happens to strike their fancy.

• 1150

**Mr. Eglington:** There is certainly nothing in the act that gives a clear power to dispense from the act. Now whether they have got a good case or a good argument for saying that "such cases" extends to individuals, or as one would tend, at least from this Committee's point of view, to approach the problem saying each case is a definable case, it will include whatever individuals happen to fall within the definition.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, it seems to me the distinction as made between Section 9 (1), except in such cases, and Section 9 (2), exempt any person, ought to mean something. If they were intended to mean the same thing, why did they not say, may by regulation exempt any cases? However, it does seem to me to be something we should certainly take up and object to strongly.

**Mr. McKinley:** I will have to wait until after my cases are resolved.

**Mr. Kempling:** Mr. Chairman, it is difficult . . .

**Senator Godfrey:** We do not have the regulations here.

## [Traduction]

Canada, après y être venues comme visiteurs ou grâce à un visa, que ce soit un visa américain ou autre, ont dû obtenir une dispense officielle du ministre à cette fin. Le saviez-vous?

**Mr. Eglington:** Le Ministère prétend pouvoir le faire en adoptant un règlement aux termes du paragraphe 9(1) et en admettant que chacune de ces personnes constituait un cas et n'était pas tenue de soumettre une demande de visa avant de se présenter au port d'entrée.

**Mr. McKinley:** Je vois. Je m'intéresse à cette question, parce que je m'occupe d'un cas en particulier, c'est plutôt deux ou trois cas, qui ressemblent beaucoup à celui-ci.

**Le sénateur Godfrey:** On avait l'habitude d'autoriser les parents à entrer. Je me souviens que les parents venaient au Canada à titre de visiteurs et s'ils avaient plus d'un certain âge, ils pouvaient être admis à titre de parents nommés.

**Mr. Eglington:** Ce que je ne comprends pas, c'est que les pouvoirs très étendus qu'accorde le paragraphe 115.(2) facilitent l'octroi du statut d'immigrant reçu à des personnes qui sont déjà au Canada, pour des raisons de politique publique ou pour des considérations d'ordre humanitaire. Si le Ministère veut des pouvoirs plus étendus que cela, afin de pouvoir accorder des dispenses à toutes ces autres personnes, quelles autres raisons peuvent-ils invoquer?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je trouve ça tout à fait répréhensible et en fait presque inexplicable, à moins que le Ministère n'estime qu'il devrait avoir l'omnipotence. On pourrait croire que quiconque se trouve dans une situation justifiant une dispense, pourrait l'obtenir soit pour des raisons de politique publique ou des considérations d'ordre humanitaire. Que diable veulent-ils d'autre? Le Ministère semble vouloir le pouvoir d'accorder une dispense à qui il le veut.

**Mr. Eglington:** Il n'y a certainement rien dans la loi qui autorise sans ambiguïté à en être dispensé. Peut-être ont-ils de bonnes raisons de dire que des «cas semblables» s'étendent à des personnes; le Comité estime du moins que chaque cas est définissable, ce qui englobe tous ceux qui sont couverts par cette définition.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il me semble que la distinction entre l'article 9(1), exception faite de ces cas-là, et l'article 9(2) qui dispense les personnes, devrait vouloir dire quelque chose. Si l'on avait voulu qu'ils signifient la même chose, pourquoi n'aurait-on pas dit que la réglementation pourrait exclure n'importe quel cas? Quoi qu'il en soit, qu'il faut absolument relever cela et s'y opposer vigoureusement.

**Mr. McKinley:** Je vais attendre jusqu'à ce que mes cas soient résolus.

**Mr. Kempling:** Monsieur le président, c'est difficile . . .

**Le sénateur Godfrey:** Nous n'avons pas ici la réglementation.

## [Text]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Well, Mr. Eglington has some . . .

**Mr. Eglington:** I can give you an example.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** This one with the 443 names, is there any indication at all what kind of people these were? Are they Vietnam boat cases?

**Mr. Eglington:** It is every nationality on the face of the earth.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** It seems to be a case of open the gates as wide as the sky and let the Minister come riding by.

**Mr. Kempling:** It is a difficult section and it really should be clarified. I had a case last year of an immigrant, at least of a visitor I should say, who had a visa and overstayed his visa by four or five days. He then got caught in the trap of the bureaucracy where the Minister, on an understanding that he would be leaving within a certain number of days, would extend the visa to cover that period so he would not be in violation. But someone in Manpower decided they were going to take exception to this and the RCMP knocked on this gentleman's door and took his passport from him, and then in fact blackmailed him into pleading guilty of violating his visa when the Minister had already agreed to extend the visa, you see. And they said, and this is the blackmail part of it, either you come before the court and plead guilty and pay your \$100 or we will arrange to have your case not heard for four or five months. What was he supposed to live on for four or five months? I think it is terrible if we allow this to go on. I objected strongly to it at the time and found myself embroiled with an assistant crown attorney. I eventually got the thing straightened out and the man is now back in Canada as a landed immigrant, which has to say something for the officials who dealt with it on the other side. But these cases go on and we should try and have it sorted out, I am sure.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I can see a perfectly good reason for exempting certain people, a number of good reasons, but they ought surely to come under the humanitarian and public policy part of it, and the whole thing should be cleared up. Nobody wants to impose hardships on unfortunate people but, on the other hand, the law ought to be clear and it ought to be obeyed.

**Mr. Kempling:** Right.

**Senator Godfrey:** If they were to explain to us what these other types of cases are, which are not a matter of either public policy or humanitarian reasons, we might be able to deal with it in a competent manner.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur Joyal, vous avez quelque chose à dire?

**M. Joyal:** Je pense, monsieur le président, que l'objet de ce règlement est trop important pour qu'on puisse l'adopter de cette manière-là ou le refuser de cette manière-là.

On traite ici des droits des individus et il me semble que, sur cette question particulière d'immigration, il se pose d'énormes

## [Translation]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** M. Eglington a . . .

**M. Eglington:** Je peux vous citer un exemple.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il s'agit de celui qui comporte les 443 noms; sait-on qui étaient ces gens-là? Étaient-ils dans les bateaux du Vietnam?

**M. Eglington:** Il y a de toutes les nationalités.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est comme si on laissait les portes grandes ouvertes en attendant que le ministre passe par là.

**M. Kempling:** C'est un article difficile qu'il faudrait expliciter. L'an dernier, j'ai vu le cas d'un immigrant ou plus exactement d'un touriste qui avait dépassé de quatre ou cinq jours la durée du séjour auquel son visa l'autorisait. Il s'est alors trouvé pris dans l'engrenage de la bureaucratie; étant entendu qu'il devait quitter le pays au bout d'un certain nombre de jours, le ministre a prorogé son visa pour couvrir cette période de manière à ce qu'il ne soit pas en contravention. Or, voilà qu'à la Main-d'œuvre quelqu'un a décidé de s'y opposer; la Gendarmerie royale est venue trouver ce monsieur pour lui retirer son passeport et on lui a fait du chantage pour qu'il se déclare coupable de ne pas avoir respecté les conditions de son visa alors que le ministre avait déjà accepté de le proroger. Voici ce qu'on lui a dit, et c'est en cela que consiste le chantage: ou bien vous venez devant le tribunal, vous plaidiez coupable et vous versez \$100 ou bien nous allons nous arranger pour que votre cause ne soit pas jugée avant quatre ou cinq mois. De quoi pouvait-il vivre pendant quatre ou cinq mois? C'est épouvantable de permettre une chose pareille. Je m'y suis vivement opposé à ce moment-là et c'est ainsi que je me suis retrouvé aux prises avec un procureur de la Couronne. J'ai fini par obtenir que les choses s'arrangent et l'intéressé est revenu au Canada comme immigrant reçu, ce qui est apporté au crédit des fonctionnaires auxquels il a eu affaire de l'autre côté. Néanmoins, ce sont des cas qui se produisent et je suis sûr que nous devrions essayer de les régler.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** J'estime qu'on peut avoir de très bonnes raisons de dispenser certaines personnes mais il fut que ces raisons soient des raisons humanitaires, et c'est à préciser. Personne ne veut créer des difficultés à des gens infortunés, mais par ailleurs il faut que la loi soit claire et qu'on s'y conforme.

**M. Kempling:** Parfaitement.

**Le sénateur Godfrey:** Si on nous expliquait la nature de ces autres cas qui ne relèvent ni de politique publique ni de raisons humanitaires, nous serions plus compétents pour en parler.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Joyal, you have something to say?

**Mr. Joyal:** Mr. Chairman, I think that the subject matter of this regulation is too important for us to adopt it or to reject it in such a manner.

We are dealing with the rights of individuals and it seems to me that this particular problem of immigration raises many

## [Texte]

questions au sujet des réfugiés. Le ministre, la semaine dernière encore, s'est à nouveau engagé, devant un groupe représentatif, à apporter des modifications au règlement. Et je ne crois pas que l'on soit en mesure, en ce moment-ci, d'approuver ce règlement-là avant que l'on ait entendu davantage de représentations de la part du ministère en cause sur les conséquences du refus ou de l'acceptation face aux objectifs locaux de la politique à ce niveau-là.

• 1155

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui... Eh bien, vous seriez partisan de suggérer que l'on demande au ministère des explications...

**M. Joyal:** Je le crois, oui... Sur toutes les implications, aussi bien celles du refus que celles de l'acceptation du règlement proposé.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui... Il faut éclaircir cela, car c'est très obscur pour le moment.

Eh bien, tout le monde est d'accord?

Is everybody agreed that this should be taken up with the department and pursued as suggested?

**Senator Godfrey:** Yes. Just so we get a better idea of the other type of people that are...

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes.

Next we have SOR/78-497—Prince Rupert Terminal Tariff By-law. And this was before the Committee December 21, 1978, and we have here a letter from Mr. Eglington to Mr. Franche of January 5, 1979 and a reply by Mr. F. T. Elmitt of February 8, 1979. I think these should be printed should they not, Mr. Eglington, or is there some reason that that would be superfluous.

**Mr. Eglington:** I think they should be printed, Mr. Chairman. This appears in the not satisfactory category. Although the point 1, 2, 3 and 6 are satisfactory, these points 4 and 5...

## [Traduction]

questions about refugees. Last week, once again, the Minister committed himself before a representative group to making changes in the regulations. I do not feel we are at present in a position to approve this regulation before having heard more representations from the Department concerned on the repercussions of the acceptance or refusal in view of the local political objectives at that level.

• 1155

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes... So you would be in favour of asking for an explanation from the Department...

**M. Joyal:** Yes, I think so... On all the implications that either a refusal or acceptance of the proposed regulations would have.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes... We must get a clarification on that matter since it is very obscure right now.

So, is everyone in agreement?

Tout le monde est-il d'accord pour que nous poursuivions cette affaire avec le ministère?

**Le sénateur Godfrey:** Oui. Simplement pour avoir une meilleure idée des autres personnes qui sont...

**Le coprésident (sénateur Forsey):** D'accord.

Passons maintenant au prochain règlement, c'est-à-dire le DORS/78-497—Règlement du tarif des droits de terminal de Prince Rupert. Ce règlement a fait l'objet d'une étude au Comité le 21 décembre 1978, et nous avons ici une lettre de M. Eglington à M. Franche, datée du 5 janvier 1979, ainsi qu'une réponse qu'a fait parvenir M. F. T. Elmitt, datée du 8 février 1979. On devrait les faire imprimer, n'est-ce pas, monsieur Eglington, ou est-ce qu'on estime pour une raison quelconque qu'ils sont superflus?

**M. Eglington:** Je crois qu'on devrait les faire imprimer, monsieur le président. Ce règlement n'est pas dans l'ordre. Quoique les points numéros 1, 2, 3 et 6 sont satisfaisants, les points numéros 4 et 5...

Le 5 janvier 1979

Pierre A. H. Franche, Esq.,  
Chairman,  
National Harbours Board,  
Room 1919, Tower "A",  
Place de Ville,  
Ottawa, Ontario

January 5, 1979

Re: SOR/78-497, Prince Rupert Terminal Tariff  
By-law

Dear Mr. Franche:

The new By-law was before the Committee on 21st ultimo when it was noted that section 7(1) perpetuates the 1½% surcharge to which the Committee has so often objected in the past. The Committee also observed that section 17(3) points up once again the need for the amendment of section 14 of the enabling Act, which speaks of tolls, a point the Committee has

Monsieur Pierre A. H. Franche  
Président du Conseil des  
ports nationaux  
Pièce 1919, tour A,  
Place de Ville  
Ottawa (Ontario)

Object: DORS/78-497—Tarif des droits de terminal de  
Prince Rupert

Monsieur,

Le Comité a étudié, le 21 décembre dernier, le nouveau règlement et a remarqué que le paragraphe 7(1) maintenait le droit supplémentaire de 1½ p. 100 auquel le Comité s'est si souvent opposé par le passé. Le Comité a également noté que le paragraphe 17(3) faisait ressortir une fois de plus la nécessité de modifier l'article 14 de la loi habilitante qui parle de

## [Text]

made before. The charge quite sensibly provided for in section 17(3) can not fairly be described as a "toll".

The Committee instructed me to draw to your attention two matters relating to the French text of the By-law. Section 37 uses "une longueur réglementaire" for "registered length". This usage was the subject of my letter of 10th September 1976 on SOR/76-214, Windsor Harbour Wharf By-law, amendment. In section 44 the word "surestaries" would appear to have been improperly used and is inconsistent with the expression found in section 42.

The Committee was puzzled by the drafting of section 13. Subsection (2) seems to destroy subsection (1), which only applies to goods that are on Board property.

The Committee wonders if the words "in the opinion of" are not unnecessary in section 15(1) and (2) and whether they may not even be oppressive in application, as extra expense for the owner may result. The Committee would much prefer to see an objective test employed in section 15.

Section 36(a) also contains a subjective element and has been drafted in such a way as to make the Board's opinion an essential part of the definition of a vessel not subject to berthing charges. The Committee wishes to know why the Board's opinion of the "type of design" of the vessel should govern rather than the purpose for which the vessel is actually being used.

Section 20 has been drawn in such a way as avoids the objections raised by the Committee in the past to the complete exclusion of liability in earlier by-laws, made under section 14 of the National Harbours Board Act. The Committee would, however, like to know why so short a limitation period has been provided for in paragraph (1)(b)(i), why all liability is excluded in any situation of contributory negligence by paragraph (1)(a) and why total immunity has been preserved in the case of vessels, floats etc. pursuant to subsection (4). The Committee appreciates that there may be compelling reasons, even commercial reasons, for these provisions.

I shall be glad to receive your observations on and replies to the Committee's points and queries for its further consideration.

With best wishes for 1979,  
I am,  
Yours sincerely,

G. C. Eglington.

February 8, 1979

Mr. G. C. Eglington, Counsel  
Standing Joint Committee of the  
Senate and House of Commons on  
Regulations and Other Statutory  
Instruments,  
c/o The Senate  
Ottawa, Ontario  
K1A 0A4

## [Translation]

droits, point que le Comité a déjà soulevé. Les frais prévus dans ce paragraphe ne sont pas des «droits».

Le Comité m'a demandé d'attirer votre attention sur la version française du règlement. L'article 37 traduit «registered length» par, «longueur réglementaire». J'ai déjà eu l'occasion d'aborder ce sujet dans ma lettre du 10 septembre 1976 à propos du DORS/76-214, règlement sur le quai du port de Windsor—modification. A l'article 44, il semblerait que le terme «surestaries» ait été utilisé incorrectement et il ne correspond pas à l'expression utilisée à l'article 42.

Le libellé de l'article 13 a quelque peu étonné le Comité. En effet, le paragraphe 13(2) semble infirmer le paragraphe 13(1) qui ne s'applique qu'aux marchandises se trouvant sur la propriété du Conseil.

Le Comité se demande si le terme «estime» cité aux paragraphes 15(1) et (2) n'est pas inutile et s'il ne pourrait pas se révéler coercitif dans son application, étant donné qu'il pourrait entraîner des frais supplémentaires pour le propriétaire. Le Comité préférerait que l'article 15 établisse un critère plus objectif.

L'alinéa 36 a) renferme également un élément subjectif et a été rédigé de façon à faire de l'avis du Conseil un élément essentiel dans la définition des navires exemptés de droits d'amarrage. Le Comité désire savoir la raison pour laquelle l'opinion émise par le Conseil quant au «type ou modèle» de navire serait décisif et non pas le but dans lequel le navire est effectivement utilisé.

L'article 20 a été rédigé de façon à répondre aux objections soulevées par le Comité quant à l'absence totale de responsabilité dans le règlement établi précédemment en vertu de l'article 14 de la Loi sur le Conseil des ports nationaux. Le Comité voudrait savoir, cependant, pourquoi le sous-alinéa (1)b)(i) prévoit un délai aussi court, pourquoi l'alinéa (1)a) supprime toute responsabilité du Conseil, en cas de négligence de la part de la victime et pourquoi le paragraphe (4) préserve l'immunité du Conseil dans le cas des navires, radeaux, etc. Le Comité pense que des raisons contraignantes, voire commerciales, pourraient expliquer ces dispositions.

Je vous serai reconnaissant de bien vouloir me faire part de vos observations et de vos réponses aux points soulevés par le Comité.

Je vous exprime mes meilleurs voeux pour l'année 1979 et vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

G. C. Eglington

Le 8 février 1979

Monsieur G. C. Eglington  
Conseiller du Comité mixte  
permanent du Sénat et de la  
Chambre des communes des règlements  
et autres textes réglementaires  
Sénat du Canada  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

**[Texte]**

Dear Mr. Eglington:

This is further to my letter of January 31st. Considering your observations of January 5th in order of appearance:

1. Our legal advisers in Transport Canada are presently considering an amendment to the National Harbours Board Act to provide for the necessary powers.

2. The French text will be changed when the By-law is next amended. The new words will be "une longueur enregistrée" and "les droits de séjour" in sections 37 and 44 respectively.

3. Subsection 13(2) appears to have suffered a typographical error. The correct wording should be "Subsection (1) does not apply to goods on Board property that is under lease to any person or allotted to any person by the Board". An amendment will be made at the next opportunity.

4. Poorly packed merchandise can be damaged in handling, can damage other goods, and can even prove a hazard to life and property. There are so many ways that goods might be poorly packed that it would be most difficult to provide for an objective test covering all cases.

5. There are many types and designs of vessels and some commercial types may be chartered by a government for other than commercial purposes. Intent could be expressed as follows:

"a vessel that in the opinion of the Board is not engaging in commercial activity and belongs to, or is in the service of, Her Majesty or a foreign government"

Board should have the option of deciding, since "commercial activity" is something that in many cases could be difficult to define.

6. We are considering liability provisions as they relate to (a) goods and (b) vessels in Section 20. As regards (a): The limitation period of thirty days is based upon commercial experience of the time required to discover any loss, damage or destruction and notify the Board thereof in general terms. The liability provisions were adopted from advice notes in use by the trade prior to enactment of the Board's by-law. These terms have been adopted now in the Board's advice notes which are directed to the owners of cargo received in transit.

As regards (b): It is acknowledged that the particular immunity provided by subsection (4) has been perpetuated through the years in successive by-law issues. However, the charges for berthing ships at Vancouver and Prince Rupert are low in comparison to competing U.S. ports like Seattle, where costs can range from twice to four times the level. Should the Board be more liberal in its acceptance of risk, there would likely have to be a generally higher level of charges and competitive problems would be created.

**[Traduction]**

Monsieur,

Comme suite à ma lettre du 31 janvier dernier, je réponds dans l'ordre, aux observations que vous formuliez dans votre lettre du 5 janvier dernier.

1. Nos conseillers juridiques du ministère des Transports étudient actuellement une modification à la Loi sur le Conseil des ports nationaux, prévoyant les pouvoirs nécessaires.

2. La version française sera modifiée lorsque le règlement sera amendé. Les expressions «une longueur enregistrée» et «les droits de séjour» figureront aux articles 37 et 44 respectivement.

3. Une coquille semble s'être glissée au paragraphe 13(2). Il faudrait lire «le paragraphe (1) ne s'applique pas aux marchandises se trouvant sur la propriété du Conseil, louée ou assignée à quiconque par le Conseil.» Cette disposition sera modifiée lorsque l'occasion se présentera.

4. Des marchandises mal emballées peuvent être endommagées lors de leur manutention, peuvent endommager d'autres biens et peuvent même présenter des risques pour la vie et les biens. Il y a tellement de façons de mal emballer des marchandises qu'il serait très difficile de prévoir un critère objectif qui régirait tous les cas.

5. Il existe de nombreux types et modèles de navires et certains types commerciaux peuvent être affrétés par un gouvernement pour des raisons autres que commerciales. L'intention pourrait s'énoncer comme suit:

«d'un navire qui, de l'avis du Conseil, n'exerce aucune activité commerciale et qui appartient à sa Majesté ou à un gouvernement étranger ou qui est à leur service»

Le choix de la décision devrait incomber au Conseil, étant donné que l'expression «activité commerciale» peut, dans de nombreux cas, être difficile à définir.

6. Des dispositions portant sur la responsabilité sont à l'étude quant aux a) marchandises et aux b) navires figurant à l'article 20. Pour ce qui est des marchandises, le délai de 30 jours a été imposé en fonction de l'expérience commerciale acquise pour déterminer le délai requis permettant de découvrir toute perte, avarie ou destruction et pour en aviser le Conseil en termes généraux. Les dispositions sur la responsabilité ont été rédigées à partir d'avis donnés par la profession, avant que le règlement du Conseil ne soit adopté. Ces modalités ont été adoptées par le Conseil qui adresse ses avis aux propriétaires de marchandises en transit.

Quant aux navires, l'immunité prévue au paragraphe (4) a toujours été renouvelée. Les frais d'amarrage des navires à Vancouver et à Prince Rupert sont cependant peu élevés par rapport aux ports américains concurrentiels de Seattle, par exemple, où les frais peuvent être de deux à quatre fois plus élevés. Si le Conseil devait accepter un risque plus grand, les frais subiraient vraisemblablement une augmentation ce qui entraînerait en outre des problèmes de concurrence.

## [Text]

I trust the foregoing will be satisfactory to your Committee.

Yours sincerely,

F. T. Elmitt  
Co-ordinator, Regulations,  
By-laws & Tariffs

**Mr. Eglington:** On the first point he writes:

1. Our legal advisers in Transport Canada are presently considering an amendment to the National Harbours Board Act to provide for the necessary powers.

That is for the 1.5 per cent surcharge. I do not know that the National Harbours Board Act has been amended. In the ports bill, which came in at the beginning of the week, there is a definite provision in there for regulations to be made specifying the right of surcharge for unpaid accounts. So, I think at last, that particular point the Committee has been making for four years is being realized.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** The next one is simply a matter of correcting the French text and the third one is a matter of a typographical error which will be corrected at the next opportunity. Then, in No. 6, they appear to be considering provisions which will meet our objections, are they?

**Mr. Eglington:** Yes, and they give the commercial reason for the restriction, which the Committee objected to, and it is simply that their rates are so much lower at the particular ports, compared with competing U.S. ports, that if they were to be liable to the extent that the Committee thought was normal, the rates would have to be increased. The Committee did ask them specifically, was there a commercial reason for the limitation, and we were given it.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** But Nos. 4 and 5 in your judgment are not satisfactory—not satisfactorily answered.

**Mr. Eglington:** No. They are again an example of the difficulty the Committee has in getting through the departments that the elimination of the subjective test does not take away the exercises of a properly regulated discretion by the department. They will still have to decide whether something is safe or unsafe; they will still have to decide whether a vessel is engaged in a commercial activity or whether it belongs to the Queen or to a foreign government. What the Committee is objecting to is the use of the subjective test which puts their determination effectively, as the authorities now stand, beyond challenge. They will still have to bring their professional experience and skill to bear on the particular problem they face.

**Mrs. Holt:** It is a remarkable letter, is it not, that all the easy things they give in to, and the ones that are most dangerous and most crucial are the ones that they seem to balk at—the one of February 8.

**Mr. Eglington:** I am convinced, Mrs. Holt, that there is throughout the Government of Canada, amongst the people who draft regulations or who prepare them before they are drafted finally in departments, an inability to understand this

## [Translation]

J'espère que ces réponses sauront satisfaire le Comité.

Je vous prie d'agrérer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

Le coordinateur  
de la réglementation  
F. T. Elmitt

**M. Eglington:** Il écrit en premier lieu que:

1. Nos conseillers juridiques du ministère des Transports étudient actuellement une modification à la Loi sur le Conseil des ports nationaux, prévoyant les pouvoirs nécessaires.

Ce point porte sur le droit supplémentaire de 1.5 p. 100. Que je sache la Loi sur le Conseil des ports nationaux n'a pas été modifiée. Une disposition du bill sur les ports, qui nous est parvenu au début de la semaine, prévoit des règlements visant à préciser le droit de demander des frais supplémentaires pour des comptes non payés. Donc, je crois que l'on a enfin saisi le point que soulève le Comité depuis quatre ans.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Le point suivant porte simplement sur une correction de la version française, et le troisième concerne une coquille qui sera modifiée lorsque l'occasion se présentera. Ensuite, au numéro 6, on semble étudier des dispositions qui répondront à nos objections, n'est-ce pas?

**M. Eglington:** Oui, et on donne la raison commerciale de la restriction à laquelle le Comité s'est opposé, à savoir que les frais sont peu élevés par rapport aux ports américains, et si le Conseil devait accepter un risque plus grand, les frais subiraient une augmentation. Le Comité a demandé la raison commerciale de la responsabilité limitée, et on nous l'a fournie.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Mais, à votre sens, aux points 4 et 5, on ne fournit pas de réponse satisfaisante.

**M. Eglington:** Non; voilà encore un exemple de la difficulté qu'éprouve le Comité à faire comprendre aux ministères que la suppression de l'examen subjectif n'enlève pas un pouvoir discrétionnaire bien exercé par le ministère. Il faudra toujours décider si un navire est sûr, s'il se livre à une activité commerciale, ou s'il appartient à la Couronne ou à un gouvernement étranger. En effet, le Comité s'oppose à l'utilisation de cet examen subjectif qui rend incontestable la décision des responsables. Il faudra toujours qu'ils fassent appel à leur expérience et leurs aptitudes professionnelles pour régler ce problème.

**Mme Holt:** C'est une lettre remarquable, n'est-ce pas, puisqu'ils cèdent à toutes les demandes faciles, tandis qu'ils hésitent devant les points les plus critiques; je parle de la lettre datée du 8 février.

**Mr. Eglington:** Madame Holt, je suis convaincu que les rédacteurs de projets de règlements, ou ceux qui les préparent pour la rédaction définitive dans les ministères, sont incapables de comprendre ce point. Les ministères sont tellement habitués

## [Texte]

point. They have been so habituated to the use of subjective tests, opinions, satisfaction and discretion that I think despite the Committee's efforts to date, departments simply do not understand what the objection is. It is going to take a long time to get the message through.

• 1200

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Should we, in this case, simply make a fresh attempt to get that through?

**Mr. Eglington:** Yes, Mr. Chairman.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** And that would deal with both 4 and 5 then.

**Mrs. Holt:** And I would suggest that in the report that Mr. Eglington does, that very statement he has just made, which is absolutely excellent, should be part of the report. I think they have to know that sooner or later they have got to learn it and apply it to all law and all regulations.

**An hon. Member:** Hear, hear!

**Mrs. Holt:** It is just a suggestion.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, SOR/78-594, Public Service Health Insurance Regulations, revocation; Hospital Insurance (Outside Canada) Regulations, revocation. These were before the Committee on January 25, 1979. We have simply here from counsel a note that they have been revoked, have we not?

**Mr. Eglington:** There is also the letter of February 14 from Dr. LeClair.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Oh yes, I am sorry. I see here there is, in fact, a long letter of yours to Dr. LeClair of February 6, and a reply, a letter from Dr. LeClair, on . . . Oh, there is a series of letters. Do we have to print the whole lot?

**Mr. Eglington:** I think, Mr. Chairman, really only the letter of February 14 from Dr. LeClair is necessary.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Not even yours of January 26 to which it replies?

**Mr. Eglington:** No, I do not think so.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Very well.

February 14, 1979

Mr. G. C. Eglington,  
Standing Joint Committee  
of the Senate and the  
House of Commons on  
Regulations and Other  
Statutory Instruments,  
c/o The Senate,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A4

Dear Mr. Eglington:

Thank you for your letter of January 26, 1979, concerning the revocation of both the Public Service Health Insurance

## [Traduction]

à l'utilisation de tests subjectifs, d'opinions, et de la discréption du ministre, qu'ils ne comprennent tout simplement pas les objections du Comité, en dépit des efforts qu'il a déployés jusqu'à maintenant. Il faudra longtemps pour faire passer le message.

• 1200

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Dans ce cas, devrions-nous tenter à nouveau de faire valoir notre objection?

**Mr. Eglington:** Oui, monsieur le président.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Cela s'appliquerait aux paragraphes 4 et 5 alors.

**Mme Holt:** Je propose que les excellentes observations que vient de faire M. Eglington soient inscrites dans le rapport qu'il fera. Tôt ou tard, ils devront se rendre compte qu'ils sont tenus de le faire pour toutes les lois et tous les règlements.

**Une voix:** Bravo!

**Mme Holt:** C'est une suggestion.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous passons au DORS/78-594, Règlement sur l'assurance-maladie de la Fonction publique, abrogation; Règlement sur l'assurance-hospitalisation (hors du Canada), abrogation. Le Comité a étudié ces deux règlements le 25 janvier 1979. Nous avons seulement une note du conseiller nous informant qu'ils ont été abrogés, n'est-ce pas?

**M. Eglington:** Nous avons aussi une lettre de M. LeClair, du 14 février.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je vois, excusez-moi. Je note que nous avons aussi une longue lettre du conseiller à M. LeClair, du 6 février, et une réponse de M. LeClair . . . je vois qu'il y a beaucoup de lettres, devons-nous toutes les imprimer?

**M. Eglington:** Il suffit d'annexer la lettre de M. LeClair, du 14 février.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Et non la vôtre du 26 janvier à laquelle il répond?

**M. Eglington:** Non, je ne crois pas.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Très bien.

Le 14 février 1979

Monsieur G. C. Eglington,  
Comité mixte spécial du Sénat  
et de la Chambre des communes  
des règlements et autres textes réglementaires  
a/s Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Monsieur,

J'accuse réception de votre lettre du 26 janvier 1979 au sujet de l'abrogation du Règlement sur l'assurance-maladie de la

## [Text]

## Regulations and the Hospital Insurance (Outside Canada) Regulations.

As you are aware, those Regulations were not in fact "regulations" as defined under the Statutory Instruments Act. Nevertheless, since their inception they had been treated as such, requiring the approval of the Legal Adviser of the Privy Council Office for subsequent publication in the *Canada Gazette*.

Effective September 1, 1978, a number of amendments were to be made to the Group Surgical-Medical Insurance Plan, including the incorporation within that Plan of the Hospital Insurance (Outside Canada) Plan as a separate benefit, rather than maintaining it as an independent plan. Since such changes would have required consequential amendments to the Public Service Health Insurance Regulations, it was agreed, on the advice of the Privy Council Office, to formally revoke both Regulations, and to replace them with the Public Service Health Insurance Directives, effective September 1, 1978.

These Directives were approved by Treasury Board Minute 758836 of July 17, 1978. They provide under one instrument the benefits previously provided under the Public Service Health Insurance Regulations and the Hospital Insurance (Outside Canada) Regulations, and the opportunity was also taken to incorporate certain changes which you had suggested in your letter of February 6, 1978.

I trust that this explanation will be sufficient for your purposes.

Yours sincerely,

Maurice LeClair

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, what is the difficulty here precisely?

**Mr. Eglington:** The problem is, the Committee objected to many provisions in the regulations, and the Treasury Board put up a good, stout delaying action over a number of years but then the whole set of regulations was revoked. They have now been replaced with a Treasury Board directive, the Public Service Health Insurance Directive, effective September, 1978, and what this means is that the authorities have decided to replace the regulations with a document which they say is not a statutory instrument.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Ah! I thought that was it.

**Mr. Eglington:** The enabling power used the words "terms and conditions as Treasury Board prescribes". There was no magic formula. So Treasury Board has simply decided to have an internal document which is not a statutory instrument, even though the terms and conditions of the directives will govern something which is of importance to several hundred thousand people in the country. So the Committee is faced with the old problem again: whether it accepts or is prepared to stand by without making any protest, however in effective it may be,

## [Translation]

## Fonction publique et du Règlement sur l'assurance-hospitalisation (hors du Canada).

Comme vous le savez, ces règlements n'étaient pas réellement des «règlements» comme les définit la Loi sur les textes réglementaires. Néanmoins, depuis leur entrée en vigueur ils avaient été traités comme tels, l'autorisation du conseiller juridique du Bureau du conseil privé ayant été requise pour assurer ultérieurement, leur publication dans la *Gazette du Canada*.

A compter du 1<sup>er</sup> septembre 1978, un certain nombre de modifications devaient être apportées au Régime d'assurance-collective chirurgicale médicale, auquel, notamment, le Régime d'assurance-hospitalisation (hors du Canada) devait être intégré à titre de régime distinct, au lieu de le conserver à titre de régime autonome. Puisque de tels changements auraient exigé des modifications au Règlement sur l'assurance-maladie de la Fonction publique, il a été convenu, après avoir consulté le Bureau du conseil privé, d'abroger officiellement les deux règlements, et de les remplacer par les Directives sur l'assurance-maladie de la Fonction publique, à compter du 1<sup>er</sup> septembre 1978.

Ces directives ont été approuvées par les procès-verbaux du Conseil du Trésor 758836 du 17 juillet 1978. Elles prévoient aux termes d'un seul document les avantages prévus antérieurement aux termes du Règlement sur l'assurance-maladie de la Fonction publique et du Règlement sur l'assurance-hospitalisation (hors du Canada); on a également profité de cette occasion pour apporter certaines modifications que vous avez proposées dans votre lettre du 6 février 1978.

En espérant que ce sont là les éclaircissements que vous vouliez obtenir, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'assurance de mes sentiments distingués.

Maurice LeClair

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Quel est le problème?

**M. Eglington:** Le Comité s'était opposé à bon nombre des dispositions de ces règlements et le Conseil du Trésor, après avoir omis de prendre des mesures pendant un certain nombre d'années, a décidé d'abroger tous les règlements. Ces règlements ont maintenant été remplacés par une directive du Conseil du Trésor, appelée Directive sur l'assurance-maladie de la Fonction publique, à compter du mois de septembre 1978. Autrement dit, les autorités ont décidé de remplacer ces règlements par un document qu'elles ne considèrent pas comme un texte réglementaire.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ah, ah! Je m'en doutais.

**M. Eglington:** Ceci a été fait en vertu de l'expression «conditions prescrites par le Conseil du Trésor». Il n'y a pas de formule magique. Le Conseil du Trésor a tout simplement décidé de remplacer ce règlement par un document interne qui n'est pas un texte réglementaire, même si cette directive concerne des centaines de milliers d'habitants de notre pays. Le Comité se heurte toujours au même problème: acceptera-t-il cette mesure sans soulever d'objection, sans effet ou non,

**[Texte]**

about the interpretation of the definition of a statutory instrument.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Clearly, here there is an attempt to pull these things out from under our scrutiny.

**Mrs. Holt:** Which indicates fear; right? Fear of exposure?

**Mr. Eglington:** I think, Mrs. Holt, it simply demonstrates the fact that the department is willing to take advantage of the interpretation of a statutory instrument put out by the Justice department to make rules which will not come before this Committee. Whether that is on the grounds of fear or not wanting to be bothered is . . .

**Mrs. Holt:** I think this document should be used as an argument for opening up the information situation. It is the best argument you have got as to why there should be open documents.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I am inclined to think this matter should be taken up again. It seems a clear instance of an attempt by the officials to take something out from under our scrutiny.

**Mr. Eglington:** Perhaps, Mr. Chairman, the approach is to require the honourable the Treasury Board to produce the directives for the Committee's scrutiny.

**Mrs. Holt:** And this is absolutely unacceptable, I would say. I think we should let them know in the strongest terms that this is unacceptable.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mr. Counsel, you have now heard the views of the Committee and you can act accordingly.

• 1205

Now, the next thing we have here is under the heading "Action Promised, Taken, or Reply Satisfactory" and we have got there SOR/78-241, Canadian Home Insulation Regulations and there the action has been promised or taken or the reply is satisfactory. Is that correct?

**Mr. Eglington:** Well, some action has been indicated, Mr. Chairman. I think it would be in order if the Committee were to make plain to Mr. Teron that it wants the action taken and taken quickly. His last sentence is quite weak: "In principle, I can see no difficulty in responding positively to all the courtesies contained in the memorandum". That is not a definite promise to do it.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, I think he might be dealt with on that ground.

Mademoiselle Mayrand, c'est votre commentaire; est-ce que vous avez quelque chose à y ajouter?

**Mlle Mayrand (Conseiller auprès du Comité):** Non, non. Cela va.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Any comments or questions from members?

We do not need to print anything here, do we?

**Miss Mayrand:** I think we should print the letter from Mr. Teron.

**[Traduction]**

au sujet de l'interprétation de la définition d'un texte réglementaire.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Il est évident qu'on tente de nous empêcher de nous en mêler.

**Mme Holt:** Ce qui veut dire qu'on a peur, n'est-ce pas?

**Mr. Eglington:** Cela signifie simplement, madame Holt, que le ministère profite de l'interprétation de la définition d'un texte réglementaire, telle qu'établie par le ministère de la Justice, pour établir des règles qui ne pourront être étudiées par le Comité. Que ce soit par crainte ou par indifférence, . . .

**Mme Holt:** On devrait se servir de ce document pour parler en faveur de l'accès à l'information. C'est le meilleur argument que l'on puisse trouver.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Je pense qu'il faudrait poursuivre l'affaire. Il me semble évident que les fonctionnaires tentent de nous empêcher d'étudier ces règlements.

**Mr. Eglington:** Nous devrions peut-être, monsieur le président, demander au Conseil du Trésor de soumettre ces directives à l'étude du Comité.

**Mme Holt:** Cela me semble absolument inacceptable. Je crois que nous devrions le leur dire sans mâcher nos mots.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Monsieur le conseiller, vous avez entendu les opinions du Comité et vous pouvez agir en conséquence.

Maintenant, le DORS 78/241, Règlement sur l'isolation thermique des résidences canadiennes, se trouve sous la rubrique «Modifications promises, ou réponses satisfaisantes». C'est bien cela?

**Mr. Eglington:** On a en effet promis de prendre des mesures réglementaires, monsieur le président, mais je crois que le Comité devrait signaler à M. Teron qu'il souhaite que ces mesures soient prises rapidement. Sa dernière phrase n'est pas très catégorique: «En principe, je ne vois aucune difficulté à répondre de façon positive à toutes les critiques qui sont contenues dans le mémoire que vous m'avez adressé.» Ce n'est pas une promesse ferme.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Oui, c'est ce qu'on pourrait faire.

Miss Mayrand, do you have something to add to your comment?

**Miss Mayrand (Counsel):** No.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Avez-vous des questions à poser ou des observations à faire?

Il n'y a rien à annexer?

**Mlle Mayrand:** Je crois que nous devrions annexer la lettre de M. Teron.

## [Text]

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Ah oui, il faut certainement avoir la lettre de M. Teron, je crois. C'est une lettre du 26 février 1979. Sauf erreur, c'est cela.

**Mme Mayrand:** Oui, 1979.

**Mrs. Holt:** With the appended material?

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** I beg your pardon?

**Mrs. Holt:** Just the letter, or with the appended material.

**Mr. Eglington:** The appended material has been printed.

**Mrs. Holt:** It has? Thank you.

February 26, 1979

Miss L. Mayrand,  
Counsel,  
Standing Joint Committee of the  
Senate and of the House of Commons  
on Regulations and Other Statutory  
Instruments,  
c/o The Senate,  
Ottawa, Ontario.  
K1A 0A4

Dear Mr. Mayrand:

Thank you for your letter of January 31, 1979, attaching a copy of the comments submitted to the Standing Joint Committee at its meeting of December 21, 1978.

My overall impression is that the comments point out definite defects in the Regulations pursuant to Vote 11a. These arose for the most part because the administrative mechanisms of the program were still being refined at the time the regulations were put forward for Governor-in-Council approval. This may not constitute an ideal defence for leaving additional discretion to the Corporation, but it reflected the need to implement quickly a high priority program.

Over the past several months, we have conducted an extensive review of the program to determine the reasons for its slow take-up. This review should result in modifications to a number of its important elements, and will require regulatory changes. I would like to propose that the points you have made be taken into account at the time revised regulations are drafted. In principle, I can see no difficulty in responding positively to all of the criticisms contained in the memorandum you sent me.

Yours sincerely,

William Teron

Chairman of the Board

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Now, the next one is SOR/79-48, Great Lakes Pilotage Regulations, amendment. And here we seem to have got what we wanted. Have we not? No further action need be taken about that.

## [Translation]

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Yes, we must print the letter from Mr. Teron dated February 26, 1979, if I am not mistaken.

**Miss Mayrand:** Yes, 1979.

**Mme Holt:** Ainsi que les autres documents?

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Pardon?

**Mme Holt:** La lettre seulement, ou les autres documents aussi.

**M. Eglington:** Les autres documents ont déjà été annexées.

**Mme Holt:** Ah?, merci.

Le 26 février 1979

Mademoiselle L. Mayrand  
Conseiller juridique  
Comité mixte permanent du Sénat  
et de la Chambre des communes  
des règlements et autres textes réglementaires  
Le Sénat  
Ottawa (Ontario)  
K1A 0A4

Mademoiselle,

J'ai bien reçu votre lettre du 31 janvier 1979 à laquelle était jointe une copie des observations présentées au Comité mixte permanent, au cours de sa réunion du 21 décembre 1978.

Mon impression générale est que les observations font ressortir des lacunes précises dans le Règlement portant sur le crédit n° 11 a. Elles découlent principalement du fait que les mécanismes administratifs du programme faisaient encore l'objet d'une mise au point lorsque le règlement a été présenté à l'approbation du gouverneur en conseil. Il ne s'agit pas d'une justification valable pour laisser un pouvoir discrétionnaire supplémentaire à la société mais cette situation indique qu'il est nécessaire de mettre rapidement en œuvre un programme hautement prioritaire.

Ces derniers mois, nous avons procédé à un examen approfondi du programme en vue de déterminer pourquoi son application se faisait attendre. Cet examen devrait entraîner la modification d'un certain nombre d'éléments importants ainsi que du règlement. J'aimerais proposer qu'on tienne compte des questions que vous avez soulevées au moment de la rédaction du règlement révisé. En principe, je ne vois aucune difficulté à répondre de façon positive à toutes les critiques qui sont contenues dans le mémoire que vous m'avez adressé.

Je vous prie d'agrérer, Mademoiselle, l'expression de mes sentiments distingués.

Le président du conseil  
d'administration

William Teron

**Le coprésident (sénateur Forsey):** Nous passons maintenant au DORS/79-48, Règlements de pilotage sur les Grands lacs, modification. Il semble qu'on ait répondu à notre demande, n'est-ce pas? Aucune mesure supplémentaire n'est nécessaire à cet égard.

## [Texte]

That brings us to the happy point where we have merely instruments without comment, which in the absence of any comment by any member we can simply list at the end of our *Proceedings*.

I should like to add one point, however, which I suppose might be called a minor point of privilege. In the *Minutes of Proceedings and Evidence* for March 8, on page 30, there is something which may have got past me in the transcript when I looked at it. But about two thirds of the way down the column I am reported as saying:

Oh well, let's ask Section 13 of the Financial Administration Act . . .

I never suggested that somebody should address a question to an inanimate object or an Act of Parliament. The words should be "let us use".

Now, any further points that anybody wants to bring up before we adjourn?

**Mr. Eglington:** There is one point I would like to bring up, Mr. Chairman. The Committee over the last couple of years has objected on numerous occasions to the use of regulations by the Department of Transport to implement international agreements, especially without saying that that is what they were doing, and also to provisions in the regulations which allow the inspectors to exempt ships from the requirements of the regulations. In the book that has come out, the draft Books 3 and 4 of the new Maritime Code, there are specific provisions proposed which would give regulation making power to implement particular international agreements and to keep them up to date by implementing the amendments to them, and also a restricted power to enable inspectors to exempt particular vessels.

So it is simply a point of notice that some objection is getting through in the drafting stage.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Mrs. Holt should take comfort from that. We all should, in fact. I was thinking particularly of some of her comments.

**Mr. Eglington:** And next Thursday, Mr. Chairman, Mr. Baldwin has arranged for the Human Rights, Part IV, Regulations to come back again and Miss Hansen together with two gentlemen from the Treasury Board will be here.

**The Joint Chairman (Senator Forsey):** Is that all?

If so, I declare the meeting adjourned.

## [Traduction]

Nous passons maintenant, heureusement, aux textes réglementaires sans commentaire, que nous pouvons simplement annexer à la fin de notre compte rendu si aucun membre n'a d'observation à faire.

Toutefois, j'aimerais soulever une question de privilège. A la page 30 du fascicule du 8 mars des comptes rendus et témoignages, j'ai noté une anomalie qui m'a peut-être échappée lorsque j'ai relu la transcription. Au milieu de la page, on me cite ainsi dans la version anglaise:

Oh well, let's ask Section 13 of the Financial Administration Act . . .

Je n'ai jamais dit que quelqu'un devrait poser une question à un objet inanimé ou une loi. Ce devrait être plutôt «let us use».

Quelqu'un a-t-il quelque chose à ajouter avant que nous ne levions la séance?

**Mr. Eglington:** J'aimerais soulever une question, monsieur le président. Au cours des dernières années, le Comité s'est maintes fois opposé à ce que le ministère des Transports ait recours à des règlements pour appliquer des conventions internationales, surtout lorsque nous n'avons pas cette intention. Le Comité s'est aussi prononcé contre les disposition de règlements autorisant des inspecteurs à exempter certains navires des exigences du règlement. Dans le volume qui a été publié, les tomes 3 et 4 du nouveau Code maritime, on trouve des dispositions qui autoriseraient l'application de conventions internationales par l'établissement de règlements, et la modification de ces règlements, et autoriseraient aussi des inspecteurs à exempter des navires en particulier.

Je voulais donc simplement vous faire remarquer qu'on tient compte de nos critiques.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** M<sup>me</sup> Holt devrait en être réconfortée, comme nous tous d'ailleurs. Je songeais tout particulièrement à certaines de ses observations.

**Mr. Eglington:** De plus, jeudi prochain, M. Baldwin a prévu une révision de la partie IV du Règlement sur les droits de l'homme, et nous accueillerons M<sup>me</sup> Hansen, ainsi que deux représentants du Conseil du Trésor.

**Le coprésident (sénateur Forsey):** C'est tout?

Dans ce cas, la séance est levée.





## INDEX

DEPOSITORY LIBRARY MATERIAL

STANDING JOINT COMMITTEE ON

# Regulations and other Statutory Instruments

SENATE  
AND  
HOUSE OF COMMONS

Issues 1-15

• 1978-1979

• 4th Session

• 30th Parliament

Joint Chairmen: Senator Eugene A. Forsey  
Mr. Gerald W. Baldwin, M.P.

Published under authority of the Speaker of the House of Commons by the Queen's Printer for Canada

---

Available from Canadian Government Publishing Centre, Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

# INDEX

## HOUSE OF COMMONS COMMITTEES—OFFICIAL REPORT

FOURTH SESSION, THIRTIETH PARLIAMENT

---

*Abbreviations:* A.=Appendices. Amdt.=amendment. CFAO=Canadian Forces administrative order. M.=motion. SI=Statutory instruments and other documents (other than regulations). S.O.=standing order. SOR=Statutory instruments (regulations).

---

### DATES AND ISSUES

#### —1978—

November: 14th, 23rd, 1; 30th, 2.  
December: 7th, 3; 14th, 4; 21st, 5.

#### —1979—

January: 25th, 6.  
February: 1st, 7; 8th, 8; 15th, 9; 22nd, 10.  
March: 1st, 11; 8th, 12; 13th, 13; 15th, 14; 22nd, 15.



**Agricultural Products Marketing Act**, *see* Farm products regulations—Milk and cream marketing levies orders

**Agricultural products standards regulations**, lamb and mutton carcasses grading (SOR/78-861), disposal of articles forfeited, 11:44-5

**Air Canada**, *see* Income tax regulations—National Company consolidation of debts order

**Air pollution regulations**, packaged incinerators, national emission guidelines, 7:68-9

#### **Air transport regulations**

Air carrier, amdt. (SOR/78-691), social insurance number required for ABC domestic flights, 5:6, 18-21; 10:57-60

Amdt. (SOR/78-473), publications and documents acquiring legal effect, 3:34-5

Flying accident compensation, amdt. (SOR/78-778), 11:55

Special aviation events, amdt. (SOR/78-581), 5:32

VFR flight procedures at designated airports order (SOR/77-1085), sub-delegation of powers, 11:29-31

**Airport regulations**, zoning, adjacent land, ministers powers under (s.6(1)(j) of Aeronautics Act, 1:38-9

Charlo airport, Restigouche County, N.B. (SOR/78-771), 1:39

Report to both Houses, 3:3-5

**Alberta**, *see* Land regulations—Foreign ownership

#### **Anti-inflation regulations**

Amdt. (SOR/77-870), retroactive guidelines, 8:47-8

Insurance businesses order (SOR/76-274), 14:24-5

Trucking, construction, shipping, longshoring and grain handling industries order (SOR/76-273), 14:24-5

**Appendices**, *see* Organizations appearing and briefs submitted and particular subject

#### **Appropriation acts**

“Net-voting”, departmental expenditures not voted on by Parliament, 12:13-4

Treasury Board role, 2:19-20

*See also* VIA Rail Canada Inc.—Establishment by regulation

**Arctic regions**, *see* Water pollution regulations

**Australia**, *see* Statutory instruments

**Automobiles**, *see* Motor vehicle regulations

#### **Baker, Mr. Walter (Grenville-Carleton)**

Canada Council by-laws, 5:9

Fisheries regulations, 4:10-1, 19

Fishing and recreational harbours regulations, 15:20-2

Footwear quota review committee regulations, 7:15-9

Government land purchase regulations, 3:39

Income tax regulations, 7:10-3; 15:30

Judges Act (removal allowance) order, 10:45

Land regulations, 1:47

Loto Canada regulations, 3:25

Oil and oil products regulations, 5:17

Point of order, counsel questioning witnesses, 13:21

Point of order, orders of reference, enlarging, M., 1:33-6

Review of statutory instruments, 1:32-6, 44-7; 3:14, 21, 25, 31, 34,

39; 4:10-3, 17-20, 23-4; 5:7-9, 12-20; 7:10-9, 24; 10:43-5, 49-50,

56, 64-6; 13:7, 15-8, 21-3, 30-1; 15:21, 25, 30

Sports, Canada's hosting policy, 5:7

Statutes of Canada, annual revision, 1:44-5

Statutory instruments, 4:17-8; 5:12-6; 10:43, 64-6; 15:25

Supreme Court of Canada, 3:31

VIA Rail Canada Inc., 13:7, 15-7, 21-3, 30-1

#### **Baldwin, Mr. G.W. (Peace River)**

Air transport regulations, 5:20

Broadcasting regulations, 10:39

Election as Joint Chairman, 1:11

Fisheries regulations, 4:8-13, 20; 11:45

Footwear quota review committee regulations, 1:23-4, 39

Government land purchase regulations, 3:39

Health and Welfare Department, Committee inquiry, 3:37

Income tax regulations, 12:33

Judges Act (removal allowance) order, 10:43-5

Land regulations, 1:47; 10:39

Migratory birds regulations, 5:23-4

National parks regulations, 10:50

Points of order

Counsel, contracts renewed, 10:6

Orders of reference, enlarging, 10:7; 12:12

M. (Mr. W. Baker), 1:32-6

Staff, addition of Mr. Peter Dobell, 12:15-6

Travel expenses for Joint Chairman, M. (Mrs. Holt), 3:11-2

Witnesses, power to call ministers subject to Crown privilege, 10:65

Postal regulations, 4:24; 12:31

Radio regulations, 11:33-4

References to Mr. Baldwin, travel expenses, 12:14

Review of statutory instruments, 1:23-39, 45-9; 3:10-4, 20-1, 31,

37-9, 43, 46; 4:5-13, 16, 20-4; 5:7-20, 24, 28, 33-4; 9:7-11, 17,

20, 30; 10:6-7, 18-21, 39, 43-5, 50, 62-5; 11:5-12, 20-1, 26, 33,

39-40, 45, 54; 12:12-21, 30-3, 37-42, 48, 62; 13:5

Royal Canadian Mounted Police regulations, 10:20

Social insurance numbers, 1:24-6, 32

Sports, Canada's hosting policy, 5:7

Statutes of Canada, annual revision, 1:45-6

Statutory instruments, 1:24-9; 4:5; 5:13-5; 9:7; 10:19

Australia, 5:17; 9:7-10; 10:18, 65; 11:11-2; 12:19-20

Supreme Court of Canada, 3:31

Unemployment insurance regulations, 4:22-3

VIA Rail Canada Inc., 11:20-1, 26

Wildlife area regulations, 11:53-4

#### **Bechar, Mr. Albert (Bonaventure-Iles de la Madeleine)**

Farm products regulations, 8:10-1

Fisheries regulations, 4:20; 7:35; 12:37

Harbours Board regulations, 6:31, 38

Human rights, 9:26, 31-2

Land regulations, 1:47

Legislation, drafting, 2:13-4

Loto Canada regulations, 3:24

Maple products regulations, 8:20

Point of order, counsel questioning witnesses, 13:20-1

Postal regulations, 1:30, 41

Regional development incentives regulations, 12:40

Review of statutory instruments, 1:26-30, 41, 47; 2:13-4; 3:18, 24;

4:19-20; 6:16, 31, 38; 7:28, 35; 8:10-1, 20; 9:26, 31-2; 12:37, 40;

13:10-3, 20-1

Statutory instruments, 2:13

VIA Rail Canada Inc., 13:10-3

#### **Beef regulations**, *see* Farm products regulations

#### **Bermuda**, *see* Statutory instruments

#### **Brewin, Mr. Andrew (Greenwood)**

Immigration regulations, 3:42

Point of order, evidence, transcripts, 3:10

Review of statutory instruments, 2:16-7; 3:10, 21-2, 42, 46; 4:5-6,

21-4

Statutory instruments, definition, 2:16-7

Unemployment insurance regulations, 4:5-6, 21-4

## REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS COMMITTEE INDEX

---

- Britain, *see* United Kingdom**
- British Columbia, *see* Statutory instruments**
- Broadcasting regulations**, licence fee (SOR/77-395), *1 1/2% per mensem surcharge on unpaid fees, ultra vires*, 10:32-9
- Burke, Mr. L.** (Chief of Program Implementation, Railway Transport Development Division, Transport Department)  
Review of statutory instruments, 13:19, 26-8
- Business Council on National Issues, *see* Statutory instruments**
- CP Rail, *see* VIA Rail Canada Inc.**
- Cabinet ministers authority to prescribe fees orders, *see* VIA Rail Canada Inc.—Supply and Services Minister**
- Canada Council**, by-laws, refusal to provide copy to Committee, 5:8-10, 34; 7:69-73; 11:12-3
- Canada Cycle and Motor Company Limited, *see* Enterprise Development regulations**
- Canada Gazette, *see* Statutory instruments—Registration and publication**
- Canada Pension Plan, *see* Pension regulations**
- Canadian Broadcasting Corporation**, Victoria, B.C., construction of television station before CRTC approval, 6:42-3
- Canadian Federation of Civil Liberties and Human Rights Associations, *see* Human rights**
- Canadian Forces regulations**  
Military police case files, No. 13697, exemption order (SOR/78-159), 12:60-1  
Postal service (CFAO 57-1, Annex A), social insurance number for overseas mail, 3:17-8
- Canadian International Development Agency (CIDA) regulations**, technical assistance (SOR/78-367), travelling expenses, 12:21-8
- Canadian National Railways, *see* Income tax regulations—National Company consolidation of debts order; VIA Rail Canada Inc.**
- Central Mortgage and Housing Corporation, *see* Housing regulations**
- Chairman and Vice Chairman**, decisions and statements, *see Procedure*
- Charlo airport, N.B., *see* Airport regulations**
- Chemicals, *see* Hazardous products**
- Cheques, *see* Destruction of paid cheques regulations**
- Chlorobiphenyl regulations, *see* Hazardous products regulations**
- Citizenship, *see* Farm products regulations—Turkey marketing agency; Fisheries regulations—Northwest Territories; Land regulations—Foreign ownership**
- Coal regulations**, territorial (SORs/77-769, 770), Canada mining regulations, 7:25-7
- Computer operations**  
Storage of credit information outside Canada, 1:26  
*See also* Human rights
- Copyright regulations**, fees order (SOR/78-665), fees set by regulation under Financial Administration Act rather than by amending Copyright Act, 12:28-31
- Construction industry, *see* Anti-inflation regulations—Trucking**
- Consular fees regulations (SOR/78-85)**, 15:14
- Credit, *see* Computer operations; Human rights**
- Crown corporations, *see* Postal regulations**
- Cultural property regulations**, export control list (SOR/77-620), notes, insertion in regulations, of no legal effect, etc., 8:57-65
- Customs regulations**  
British preferential tariff and most-favoured-nation tariff rules of origin (SOR/78-215), 10:13-4  
Care equipment remission order (SI/78-121), 10:21  
Countervailing duty (SOR/77-271), sale in Canada of subsidized foreign goods, 8:22-7  
Cruiser remission order (SI/78-57), security requirement, minister's discretion, discrepancy in translation, 10:60-2  
Customs bonded warehouse (SOR/77-672), appointment, conferring powers on deputy minister, accountability of minister, 8:42-7  
D. & G. Roussy remission order (SI/78-154), bond requirement, discrepancy in translation, 10:21-2  
Ethno-cultural group recognition regulations (SOR/78-697), 7:65-6  
Exposed and processed film and recorded video tape remission order, amdt. (SI/78-138), 7:66  
Morrison remission order (SI/78-167), 10:21  
Non-residents' vehicle and baggage remission order (SOR/78-546), 8:67-9  
Queen's warehouse (SOR/77-386), rents charged at minister's discretion, 8:47  
Returning residents exemption (SOR/78-310), no definition of resident, 8:69-70  
Settler's effects acquired with blocked currencies remission order (SI/78-118), 8:67-9  
Settler's effects, amdt. (SOR/78-483), definition of settler, removal, 8:67-8  
Used or second-hand motor vehicles, amdt. (SOR/78-722), 7:66
- D. & G. Roussy remission order, *see* Customs regulations**
- Dairy products, *see* Farm products regulations—Milk and cream**
- Destruction of paid cheques regulations (SOR/78-199)**, 10:12-3
- Drugs, *see* Food and Drug regulations; Human rights regulations; Narcotic control regulations**
- Economic Council, *see* Statutory instruments**
- Egg regulations, *see* Farm products regulations**
- Eglinton, Mr. C.G. (Counsel to the Committee)**  
Review of statutory instruments, 1:30-1, 34, 37-49; 2:12, 17-21, 25; 3:16-20, 25, 30-43, 46-9; 4:7-24; 5:6-17, 20-4, 28, 31-4; 6:6-19, 23-39, 42; 7:7-8, 11-26, 32-5, 44-5, 49-54, 58-9, 63-7, 73; 8:8-11, 14, 20-35, 38, 42, 45-8, 55-6, 63-7; 10:9-21, 26-7, 38-9, 42-50, 56, 59-60, 64; 11:8-14, 19-27, 33, 39, 41-4, 53-5; 12:11-4, 18-21, 25-7, 30-43, 48, 53, 58, 61-2; 13:4-5, 18-20, 27, 30; 14:5-7, 11-27; 15:11, 14-5, 19-23, 29, 33-6, 40-5
- Embassies and consulates, *see* Consular fees regulations**
- Employment Tax Credit Program, *see* Income tax regulations**
- Enterprise Development regulations**, Canada Cycle and Motor Company Limited (SOR/78-415), 6:13-6
- Environmental contaminants, *see* Hazardous products**
- Ethnic groups, *see* Customs regulations; Human rights**
- Excise and sales tax regulations**  
General, amdt. (SOR/78-821), 11:44  
*See also* Gasoline excise tax regulations

**Explosives regulations**, amdts. (SORs/77-1048, 1049), subdelegation of power, 8:30-8

**Export Control list**, *see* Cultural property regulations

**External Affairs Department**, *see* Consular fees regulations

**Family allowances regulations**, amdt. (SOR/78-505), 3:40

**Farm products regulations**

Beef (SOR/78-563), grading, 3:41

Egg, amdt. (SOR/78-264), agricultural standards inspectors regulations, identification, 14:27-30

Meat inspection, amdt. (SOR/77-325), detailed rules on ingredients made under Meat Inspection Act rather than Food and Drugs Act, 6:7

Milk and cream marketing levies orders (SORs/76, 272, 292, 457, SIs/76-50, 53, 54, 56, 67) Agricultural Products Marketing Act, amdts., 6:7-9

Prince Edward Island potato marketing levies order (SOR/76-373), discrepancies in translation, 10:46-8

Saskatchewan hog information (interprovincial and export) (SOR/75-222), powers of inspection given inspectors, 14:15-8

Strawberry remission order (SI/78-172), 11:46

Turkey marketing agency (SOR/74-108), citizenship requirement or membership, 8:10-3

Turkey marketing quota, amdts. (SORs/77-160, 1087), cancellation procedures, 8:38-42

**Feed grain** and fodder, *see* Grain regulations

**Film**, *see* Customs regulations—Exposed

**Financial Administration Act**, *see* Copyright regulations; Industrial design regulations; Postal regulations —Rate increases

**Fisheries regulations**

Atlantic

Amdt. (SOR/77-768), licence conditions, 8:21-2

Amdt. (SOR/78-249), 15:14

Coast marine plant, amdt. (SOR/78-867), prohibition of harvesting, 11:44-6

Crab, amdt. (SOR/77-634), 10:53-5

Fishing registration and licensing (SOR/78-554), use of licence/permit, 10:16-7

(SOR/77-411), licence cancellation, appeal procedure, 14:18-20

Bluefin sport, amdt. (SOR/77-791), 6:9

Coastal protection (SOR/76-803), licence cancellation, appeal procedure, 14:18

Delegation, decentralization of regulation making authority, 4:11, 14-5

Department procedures under Statutory Instruments Act, 2:12, 16; 4:7-15, 18-20; 10:64; 12:41; 14:18-20

Foreign vessel fishing (SOR/77-50), 14:18

International Pacific Halibut Convention (SOR/78-304), 7:29-35

Licences, ministerial discretion, appeals, etc., 4:16-9

Lobster, amdt. (SOR/78-868), 7:66

New Brunswick, amdt. (SOR/78-869), Indians, licences for non-commercial use only, 12:35-7

Northwest Atlantic Fisheries Convention, 4:16, 19-20

Northwest Territories, amdt. (SOR/77-602), citizenship requirements, 6:9-12

Nova Scotia, amdt. (SOR/78-91), leases, licences, ministerial discretion, 7:58-63

Pacific herring (SOR/78-922), 12:40

Pilot ladder (SOR/78-218), 7:35

Registration and publication in *Canada Gazette*, 4:10-1, 19

*See also* Seal protection regulations; Whaling regulations

**Fishing and recreational harbour regulations**

Establishing (SOR/78-767), 15:16-22

Harbour manager, discretionary powers, 15:18-21

Objections, Senate Transport and Communications Committee, 15:20-1

Regulatory process, use of posted notices not conferred by act, ministerial discretion, 15:19-20

**Food and drug regulations**

Amdts.

(SORs/77-313, 362), 5:29

(SOR/77-1080), pharmaceutical standards, 12:48

(SOR/78-403), 5:28-30

(SOR/78-422), discrepancy in translation, 10:14-5

(SOR/78-424), recall of imported drugs, procedure, etc., *ultra vires* Food and Drugs Act, 14:21

(SOR/78-478), labelling, advertising, etc., of vitamin supplements, 3:35-7; 11:55

Medical devices, amdt. (SOR/77-125), recall of defective devices *ultra vires* Food and Drugs Act, 14:21-3

*See also* Human rights regulations; Meat inspection regulations

**Food and Drugs Act**, *see* Farm products regulations—Meat inspection

**Footwear Quota Review Committee regulations** (SORs/77-1058, 1059), black market quota sales, ministerial discretion, status as statutory instruments, etc., 1:23-4, 39; 3:14-22; 7:13-20; 10:6-7; 12:61-2

Report to both Houses, 8:3-5

**Foreign ownership**, *see* Land regulations

**Forsey, Hon. Senator Eugene A. (Nepean)**

Air transport regulations, 5:19-20; 11:30-1

Appropriation acts, “net-voting”, 12:13

Canada Council by-laws, 11:12

CIDA regulations, 12:25-7

Customs regulations, 8:26, 46-7

Election as Joint Chairman, 1:11

Enterprise development regulations, 6:14-5

Explosives regulations, 8:31

Farm products regulations, 8:10-1

Fisheries regulations, 4:13-8; 12:36-7

Fishing and recreational harbours regulations, 15:20-1

Food and drug regulations, 14:22-3

Footwear quota review committee regulations, 7:13

GATT, 8:27

Harbours Board regulations, 6:31-4, 39-41; 15:40

Human rights, 9:26

Human rights regulations, 9:20-1

Immigration regulations, 1:48; 15:35-7

Income tax regulations, 7:10

Industrial design regulations, 12:30

Legislation, drafting, 2:12

Loto Canada regulations, 3:24-5

Maple products regulations, 8:21

Parole regulations, 6:17-9, 23-8; 7:23

Penitentiary regulations, 14:13

Points of order

Counsel, questioning witnesses, 13:21; 14:7-8

Evidence, transcripts, 3:9-11; 8:8-10

Orders of reference, enlarging, M. (Mr. W. Baker), 1:35-6

Questioning of witnesses, order of reference, 14:6

Travel expenses for Joint Chairman, M. (Mrs. Holt), 3:11

Postal regulations, 1:29-31; 3:49; 14:13

Radio regulations, 11:33-4

Regional development incentives, 12:39-40

Review of statutory instruments, 1:25-6, 29-31, 35-9, 46-8; 2:12, 18;

3:9-11, 18, 24-5, 30-6, 47-9; 4:13-7, 24; 5:16-20; 6:11, 14-9,

## REGULATIONS AND OTHER STATUTORY INSTRUMENTS COMMITTEE INDEX

---

**Forsey, Hon. Senator Eugene A.—Cont.**

Review of statutory instruments—*Cont.*

23-35, 39-43; 7:7-10, 13, 18-24; 8:8-11, 15, 21-2, 26-7, 30-1, 35, 46-7, 64-5; 9:7, 11, 20-1, 26, 32; 11:12-4, 19, 22-7, 30-4, 41-3, 53-4; 12:12-9, 25-7, 30, 36-43, 58; 13:13-4, 21, 24-32; 14:5-8, 13, 18, 22-3, 26; 15:11-3, 20-1, 25, 29, 33-7, 40-3

Social insurance numbers, 1:25-6; 12:58

Statutes of Canada, annual revision, 1:46

Statutory instruments, 5:16; 8:26; 15:25, 29, 43

Supreme Court of Canada, 3:30-1

Unemployment insurance regulations, 4:24; 11:43

VIA Rail Canada Inc., 11:19, 22-6; 13:26-32

Water pollution regulations, 7:21-2

Wildlife area regulations, 11:53-4

**Freedom of information, see Human rights regulations**

**Fruit and vegetables, strawberries, see Farm products regulations**

**Gas, see Land regulations**

**Gasoline excise tax regulations**

Amdts. (SORs/76-24, 77-490), exempting payment by permit system rather than refunding tax as provided in (s.47(1)(i) of Excise Tax Act, *ultra vires*, 1:43-4; 11:54-5

Remission order (SI/78-146), 5:33

**Gaspe Peninsula, see VIA Rail Canada Inc.—Quebec**

**General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), Committee informed on negotiations, 8:24, 27**

**Gibson, Mr. F.E., Q.C. (Chief Legislative Counsel to the Government of Canada, Justice Department)**

Review of statutory instruments, 2:5-25

**Godfrey, Hon. Senator John M. (Rosedale)**

Air transport regulations, 5:19-20; 7:44-5

Canada Council by-laws, 5:9, 34; 11:12-3

Enterprise development regulations, 6:14-6

Farm products regulations, 14:17-8

Fisheries regulations, 6:9-10; 7:32-5

Food and drug regulations, 14:22-3

Footwear quota review committee regulations, 7:13-5, 19

Harbours Board regulations, 6:31, 37-41

Human rights, 9:14, 28-9

Immigration regulations, 15:34-5

Income tax regulations, 7:11-2, 49-50, 53

Legislation, drafting, 2:8-9, 12-4

Parole regulations, 6:24-6

Penitentiary regulations, 15:10-1

Points of order

Committee, new members, 14:6-7

Counsel, questioning witnesses, 14:7-8

Orders of reference, enlarging, M. (Mr. W. Baker), 1:34-5

Questioning of witnesses, order of reference, 14:6

Postal regulations, 11:13

Quebec, FLQ kidnappers, return to Canada, 6:12

Revenue Department bulletins, 2:23

Review of statutory instruments, 1:26-8, 34-5; 2:5, 8-14, 17-9, 22-4;

5:8-11, 16-20, 34; 6:6-16, 24-6, 31, 37-42; 7:7, 11-5, 19-22, 32-5,

44-5, 49-50, 53-4; 9:14, 21, 28-30; 11:6-13, 20-3, 26-7, 39-40,

44; 14:6-11, 17-8, 22-3; 15:10-4, 22, 34-6

Sports, Canada's hosting policy, 5:8

Statutory instruments, 1:28, 34-5; 2:18, 23-4; 11:9-12

VIA Rail Canada Inc., 11:20-3, 26

Water pollution regulations, 7:21-2

**Government land purchase regulations (SOR/78-482), contracts, waiver of conditions, 3:37-9**

**Government paperwork, see Income tax regulations—Employment tax credit**

**Grain handling companies, see Anti-inflation regulations—Trucking**

**Grain regulations**

Advance payment, amdt. (SOR/78-598), 5:32

Amdt. (SOR/78-479), 7:58

Feed grain reserve stock, amdt. (SOR/78-83), 3:32

Feeds, amdt. (SOR/77-608), 6:6

*See also* Wheat Board regulations

**Great Lakes, see Shipping regulations**

**Halifax, see Harbours Board regulations**

**Harbours Board, disbanding, 6:30-1**

**Harbours Board regulations**

Berthage, buoyage and anchorage charges tariff by-law, amdt. (SOR/78-353), 6:34

“By arrangement”, deleting, 6:40-1

Dangerous goods, definition, 12:50-2

Delegation of powers to other than Harbours Board officials, 12:49-53

Fines, penalties, 6:29-32

Halifax space-cleaning and lighting charges tariff, amdt. (SOR/78-452), 6:41

Harbour dues tariff, amdt. (SOR/78-354), 6:34

Montreal cold storage warehouse tariff, amdt. (SOR/76-743), 6:40

Montreal railway tariff (SOR/78-28), 6:41

Muffler standards, 12:49-52

Operating by-law, amdt. (SOR/78-558), Harbours Board Act, 6:28-32

Pacific terminal tariff by-law, amdt. (SOR/78-33), 6:13

Prince Rupert passenger tariff by-law (SOR/78-352), 6:34

Prince Rupert terminal tariff by-laws (SOR/78-497), 5:30-1; 15:37-40

Quebec electricity service by-law (SOR/78-777), 6:33-4

Quebec electricity service by-law, amdt. (SOR/78-35), 6:41

Quebec railway tariff, amdt. (SOR/78-36), 6:41

Safety procedures, (s.96), exemptions, 6:29-32

Saint John space-cleaning tariff, amdt. (SOR/78-453), 6:41

Sept Iles crane tariff by-law, amdt. (SOR/78-526), subdelegation of powers, 7:63-4

Storage, hazardous products, 6:28-9

Surcharge, 1 1/2% *per mensem, ultra vires*, 5:30; 6:33-9; 15:37-40

Tips, gratuities, benefits, soliciting on Board property, 6:29

United States maritime agencies, agreement with, 12:51-3

Vancouver crane tariff, amdt. (SOR/78-632), 6:33

Vancouver heavy-lift crane tariff, amdt. (SOR/77-308), 6:40

Vancouver heavy-lift crane tariff, amdt. (SOR/78-633), 6:33

Vancouver terminal tariff by-law, amdt. (SOR/78-634), 6:40

Violations, obligation to report, 12:49-52

Water service charges tariff (SOR/78-921), 6:39-40

Windsor Commission general by-laws (SOR/74-67), special RCMP powers, etc., 12:48-53

**Harbours, wharves and breakwaters, see Fishing and recreational harbours regulations**

**Hazardous products regulations**

Amdt. (SOR/78-113), discrepancy in translation, correction procedure, 3:32; 12:58-60

Chlorobiphenyl regulations No. 1 (SOR/77-734), retroactive,

Environmental contaminants Act, 7:54-8

*See also* Explosives regulations; Harbours Board regulations

**Health and Welfare Department**, health protection branch, Committee inquiry, 3:37

**Health insurance regulations**, *see* Public Service regulations

**Hnatyshyn, Mr. Ray** (Saskatoon-Biggar)

Air transport regulations, 5:19-20

Human rights, 9:17-20

Review of statutory instruments, 5:15, 19-20; 9:17-20

Social insurance numbers, 9:19-20

Statutory instruments, 5:15

**Hogs**, *see* Farm products regulations—Saskatchewan

**Holt, Mrs. Simma** (Vancouver Kingsway)

Appropriation acts, “net-voting”, 12:13

Canada Council by-laws, 11:13

Canadian Broadcasting Corporation, Victoria, B.C., station, 6:42-3

Canadian Forces regulations, 12:61

CIDA regulations, 12:25-8

Customs regulations, 8:45-6

Enterprise development regulations, 6:15-6

Explosives regulations, 8:32-3

Fisheries regulations, 7:34-5; 11:45; 12:41

Fishing and recreational harbours regulations, 15:20-1

Food and drug regulations, 3:37; 11:55

Footwear quota review committee regulations, 3:18-9; 7:14-9; 10:6-7; 12:61-2

Harbours Board regulations, 6:32, 38-41; 15:40

Health and Welfare Department, Committee inquiry, 3:37

Human rights, 9:15, 23-4, 27-8; 12:42

Immigration, China, 3:20

Income tax regulations, 7:50-1; 10:62

Industrial design regulations, 12:30

Judges Act (removal allowance) order, 10:44-6

National parks regulations, 10:49-50

Parole regulations, 6:16-7, 23-7; 7:23

Points of order

Counsel, contracts renewed, M., 12:15

Ministers, power to call as witnesses subject to Crown privilege, 10:64

Orders of reference, enlarging, 12:11-2

Staff, addition of Peter Dobell, 12:15

Travel expenses for joint chairman, M., 3:11

Witnesses appearance before Committee, 12:42

Radio regulations, 11:33-5

Revenue Department, 3:20

Review of statutory instruments, 3:11-3, 18-21, 30-1, 37; 6:15-7,

23-8, 31-2, 38-43; 7:14-23, 34-5, 50-1, 65-6, 73; 8:32-3, 45-7;

9:10-1, 15, 23-4, 27-8; 10:6-7, 11-2, 17-20, 44-6, 49-50, 62-6;

11:10, 13, 33-4, 45, 55; 12:11-7, 25-30, 37-8, 41-2, 61-2; 15:12-5,

20-1, 25, 40-4

Royal Canadian Mounted Police regulations, 7:65; 10:20

Seal protection regulations, 10:11-2

Statutory instruments, 3:12-3; 10:17; 15:25, 43

Public servants liability, 3:12-3; 10:63-6

Supreme Court of Canada, 3:30-1; 10:45-6

Water pollution regulations, 7:21-2

**Hospital insurance regulations**, amdt. (SOR/78-878), Hospital Insurance and Diagnostic Services Act, 15:22

**Home insulation**, *see* Housing regulations

**House of Commons**, *see* Public Service regulations; Royal Canadian Mounted Police regulations

**Housing regulations**

Home insulation (SOR/78-241), CMHC discretionary powers, 5:26-8; 15:43-4

**Housing regulations**—*Cont.*

Housing Act (SIs 74-17 to 20, 77-65 to 68, SORs/75-332, 77-560), designated areas eligible for loans, 8:13-5

**Hudson's Bay Company**, *see* Human rights—Individual liberties

**Human rights**

Canadian Federation of Civil Liberties and Human Rights

Associations, role, financing, etc., 9:12, 31-2

Ethnic groups, infiltrated by foreign agents, use of relatives in homeland, 9:23-4

Individual liberties, rights, privacy, etc., 9:12-3

Credit records, collection agencies, 9:16

Criminal records, data from police information centre used by Hudson's Bay Company, 9:16, 24

Personal information privacy, 9:12, 25-8

Access to individual file, appeal procedure, 9:30-1

Computers, access to, 9:18-21

Regulatory body, Canadian Federation of Civil Liberties and Human Rights Associations recommendations, 9:17

Auditor General study, 9:26

Justice and Legal Affairs Committee, role, 9:28-30

Royal Canadian Mounted Police, responsibilities transferred to another agency, 9:23-6

Treasury Board directives, *Information Management Manual*, 9:14-5

Switzerland, General Police and Security Planning Group, data banks, 9:16

*See also* Computer operations; Privacy of Information Act; Parole regulations; Social insurance numbers

**Human Rights Act**

Justice and Legal Affairs Committee supervising Part IV, 9:13

Treasury Board role, 9:18, 22-3

*See also* Parole regulations

**Human rights regulations**

Drug investigation (users and distribution) files, No. 14086, exemption order (SOR/78-886), 12:38

Equal wages guidelines, age guidelines (SIs/78-155, 165),

Commission discretionary powers, exemption from publication, not considered statutory instruments, 15:27-9

Freedom of information, discussing, 6:42

Protection of personal information (SOR/78-145), Human Rights Act, 9:20-1; 12:42

**Immigration**, China, reunification of families, 3:20

**Immigration regulations**

Amdts.

(SOR/78-624), employment authorization, classes, arrangements with provinces, 15:15-6

(SORs/78-744, 745), 1978, 14:11

(SOR/78-938), student/worker authorizations, 15:23-4

(SOR/79-51), Rhodesia, incorrect reference to, 15:22-4

Appeal Board rules (SORs/78-311, 355), 8:48-57

Exemptions (SORs/78-602, 675), passports and travel documents, 3:42-3

Social insurance numbers (SOR/78-696), use by officers before promulgation of Immigration Act, 1:48

Visa exemption, Nos. 1-10 (SORs/78-611 to 616, 78-676 to 679), applications made within Canada, contrary to intentions of Immigration Act, etc., 3:43-6; 15:30-7

**Import control list regulations**, amdt. (SOR/79-70), 15:25-6

**Import regulations**, *see* Customs regulations; Footwear quota review committee regulations

**Income tax regulations**

Amnts. (SORs/77-723, 78-63), use of before official date, 7:45-51  
 Employment tax credit program (SOR/78-232), discrepancy in translation, 10:56-7  
 Employment tax credit program (SOR/78-759), forms required from employer, 12:32-3  
 National Company consolidation of debts order (SOR/78-765), consolidation of Air Canada and CNR debt, 12:33-5  
 Payroll deductions (SORs/78-331, 449), retroactive, 7:51-4  
 Small businesses, definition, 7:9  
 Small business, qualifying provisions of Income Tax Act, letter of David P. Jones, faculty of law, University of Alberta, 7:8-13; 10:62; 11:14; 15:29-30

**Indians**, and Indian reserves, *see* Fisheries regulations—New Brunswick; Land regulations; Migratory birds regulations

**Industrial design regulations**, fees order (SOR/78-666), fees set by regulations under Financial Administration Act rather than by amending Industrial Design Act, 12:29-30

**Institute for Research on Public Policy**, *see* Statutory instruments

**Insurance companies**, *see* Anti-inflation regulations

**International agreements**, *see* Statutory instruments

**International Pacific Halibut Convention**, *see* Fisheries regulations

**Inventions**, *see* Public Service regulations

**James Bay and Northern Quebec Agreement**, *see* Migratory birds regulations

**Jones**, Mr. David P., *see* Income tax regulations—Small businesses

**Joyal, Mr. Serge** (Maisonneuve-Rosemont)

Review of statutory instruments, 15:36-7

**Judges Act (removal allowance) order** (SI/75-85), amended by (SI/78-107), reasonable expenditures, minister's discretion, 10:40-6

**Justice and Legal Affairs Committee**, *see* Human rights; Human Rights Act

**Justice Department**

Jurimetrics program, 2:21

*See also* Legislation; Statutes of Canada; Statutory instruments

**Kempling, Mr. Bill** (Halton-Wentworth)

Immigration regulations, 15:36

Review of statutory instruments, 13:7-10, 23, 28; 15:11-2, 36

VIA Rail Canada Inc., 13:7-10, 23, 28

**Labour regulations**, special pensionable service regulations

(SOR/77-1056), French text, 5:24-66

**Lafond, Hon. Senator Paul C.** (Gulf)

Canadian Forces, postal service, 3:17-8

Cultural property regulations, 8:64

GATT, 8:27

Income tax regulations, 7:10-1

Review of statutory instruments, 3:11, 17-8; 7:10-1, 21; 8:22, 27, 57, 64-5; 10:12, 20, 39-40; 12:12, 15-20; 15:12

Seal protection regulations, 10:12

Statutory instruments, Australia, report, 12:20

Water pollution regulations, 7:21

**Lamb**, *see* Agricultural products standards regulations

**Land regulations**

Baker Lake, N.W.T., prospecting permits (SOR/78-305), Territorial Lands Act, effect on Indian land claims, 11:35-9

**Land regulations—Cont.**

Foreign ownership (temporary), and amnts. (SORs/77-346, 465, 469, 78-4, 535, 692), provinces regulating under Citizenship Act, Alta., *ultra vires*, 1:47; 3:47-8; 10:39-40  
 Oil and gas, variation orders (81 SORs), Public Lands Act and Territorial Lands Act, 12:7-9

*See also* Government land purchase regulations

**Legislation**

Drafting

Cabinet directives, 2:20-1

Justice Department role, 2:9

Omission of statutory instruments review clause, "magic words", etc., 2:6-16, 20-1

Procedures, 2:6-7

*See also* Statutory instruments

**Longshoremen**, *see* Anti-inflation regulations—Trucking

**Loto Canada regulations** (SOR/76-364, 77-521, 668), retroactive publication of winners addresses, 3:22-5

**Manufacturers association**, *see* Statutory instruments

**Maple Products regulations** (SOR/77-324), Agricultural Products Standards Act, definition, inspection, standards, etc., 8:15-21

**Marshall, Hon. Senator Jack** (Humber-St. George's St. Barbe)

Fishing and recreational harbours regulations, 15:21

National parks regulations, 10:11, 20; 13:8; 15:21

Review of statutory instruments, 10:11, 20, 50; 13:8; 15:21

Royal Canadian Mounted Police regulations, 10:20

Seal protection regulations, 10:11

VIA Rail Canada Inc., 13:8

**Mayrand, Miss Lise** (Counsel to the Committee)

Review of statutory instruments, 1:47; 2:24; 3:33; 4:14; 5:8-9, 19-21, 25, 28; 6:27, 34; 7:13, 28, 34-5, 45, 63; 8:11; 10:11-2, 22, 49-50; 12:27, 43, 60; 13:24-6; 14:11, 20-3, 27

**McKinley, Mr. R.E.** (Huron-Middlesex)

Canada Council by-laws, 5:34

Customs regulations, 8:27

Enterprise development regulations, 6:15-6

Farm products regulations, 8:39; 14:16-8

Fisheries regulations, 6:10; 7:33-4

Food and drug regulations, 14:22-3

Footwear quota review committee regulations, 7:17-8; 12:62

Immigration regulations, 15:34-5

Income tax regulations, 7:51; 12:33; 15:30

Parole regulations, 6:27

Point of order, staff, addition of Mr. Peter Dobell, 12:15-6

Postal regulations, 1:30; 14:12-3

Review of statutory instruments, 1:30; 5:8, 34; 6:10, 15, 27; 7:17-8, 22, 33-4, 51; 8:27, 33, 39; 12:15-6, 33, 37, 48, 62; 14:7-9, 12-3, 16-8, 22-3; 15:12, 30, 33-5

Sports, Canada's hosting policy, 5:8

Water pollution regulations, 7:22

**McNamara, Mr. O.M.** (Labour Relations Advisor, Railway Transport Development Division, Transport Department)

Review of statutory instruments, 13:17, 29-32

**Meat inspection regulations**, *see* Farm products regulations

**Medical devices**, *see* Food and drug regulations

**Members of Parliament**, *see* Public Service regulations; Royal Canadian Mounted Police regulations

- Meteorological fees regulations**, revocation (SOR/78-124, revoked by SI/78-125), charges for special services terms and conditions, 12:10-4
- Metric conversion**, *see* Shipping regulations—Sealing ships
- Migratory birds regulations**  
Amdt. (SOR/77-684), conflict with James Bay and Northern Quebec Agreement, 5:21-4  
Amdt. (SOR/78-490), firearms, designated areas for scaring birds from crops or other property, 5:29-30
- Milk regulations**, *see* Farm products regulations
- Mining industry**, *see* Coal regulations; Land regulations
- Miscellaneous Statute Law Amendment Program**, *see* Statutes of Canada
- Montreal**, *see* Harbours Board regulations
- Morrison remission order**, *see* Customs regulations
- Motor vehicle regulations**  
Automobile components remission order, amdt. (SOR/78-907), 7:66  
Safety, amdt. (SOR/78-525), 3:41  
Volkswagen remission order 1978 (SI/78-143), value of Canadian components, 7:66-7  
*See also* Customs regulations—Used; Transport regulations
- Multiculturalism**, *see* Ethnic groups
- Narcotic control regulations** (SOR/72-337), 11:54
- National parks regulations**, national battlefields park by-law (SOR/72-219), proposed legislation establishing National Battlefields Commission, 10:48-50
- National company consolidation of debts order**, *see* Income tax regulations
- New Brunswick**, *see* Fisheries regulations; VIA Rail Canada Inc.
- Newfoundland**, *see* VIA Rail Canada Inc.
- Northern Canada**, *see* Arctic regions; Northwest Territories
- Northern Pipeline Act**, *see* Statutory instruments regulations
- Northwest Atlantic Fisheries Convention**, *see* Fisheries regulations
- Northwest Territories**, *see* Coal regulations; Fisheries regulations; Land regulations
- Nova Scotia**, *see* Fisheries regulations
- Oil and oil products regulations**  
Petroleum Administration Act, Part I (SOR/75-472), as amended by (SOR/78-174), oil export charge return, 10:51-2  
Petroleum Administration Act, review by Committee, 5:17  
Reduction of charges (January 1977) order (SOR/77-713), Petroleum Administration Act, 14:24-5  
*See also* Land regulations
- Ontario**, *See* Statutory instruments; VIA Rail Canada Inc.
- Order of Reference**, Statutory Instruments Act (clause 26), 1:3
- Organizations appearing and briefs submitted**, Canadian Federation of Civil Liberties and Human Rights Associations, 9:13-32; 9A:1-32
- Parliament**, *see* Proclamation summoning Parliament
- Parole regulations**  
Appeals, discretionary powers, 6:18-21, 24-6
- Parole regulations—Cont.**  
Executive Committee policies deemed *ultra vires* of Committee, 6:17-9, 22-3  
Guidebook, preparation, 6:17, 20  
Human Rights Act, effects of, 6:16-9  
Information, access to by inmates, 6:18, 21-8  
Information, oral, 6:18, 21-6  
National/provincial boards, differences, rules, 6:17  
Offences, classification, 6:17-20  
Parole Board (SORs/78-428, 494, 524, 628), 6:16-28; 7:22-5  
Translation, discrepancies, 6:23
- Passports**, *see* Immigration regulations—Exemptions
- Patenaude, Mr. Jean** (Counsel, Legal Services, Railway Transport Development Division, Transport Department)  
Review of statutory instruments, 13:5, 11-5, 18-25
- Penitentiary regulations**, inmates accident compensation terms and conditions (SI/77-208), 14:13-4; 15:5-11, 14
- Pension regulations**  
Pension Plan, amdt. (SOR/77-1076), 7:58; 10:7-9  
Pension Plan, amdt. (SOR/78-591), exclusion of certain positions by Province of Sask., 14:10  
Supplementary Retirement Benefits Act, amdt. (SOR/78-111), use of Canadian Life Table No. 2 (1941), 8:67  
*See also* Public Service regulations; Royal Canadian Mounted Police regulations
- Petroleum regulations**, *see* Oil and oil products regulations
- Pilotage regulations**  
Atlantic Pilotage Authority (SOR/74-241), examinations, 10:26-32  
Great Lakes Pilotage Authority, amdt. (SOR/79-48), 15:44  
Laurentian Pilotage Authority, amdt. (SOR/78-880), allocation of pilots, 10:22-7
- Pollution**, *see* Air pollution regulations; Water pollution regulations
- Postal regulations**  
Mail receptacles, amdt. (SOR/78-804), resumption of mail delivery, Postmaster General's discretionary powers, 14:11-3  
Rate increases by regulation under Financial Administration Act rather than amending Post Office Act, 1:29-31; 4:24; 11:13-4  
Federal Court decision, 1:31; 12:31  
Inquiry, notice given in Senate, 3:49  
Periodicals, agreement between Postmaster General and Secretary of State, definition of periodical, etc., 3:48-9  
Reports to both Houses, 12:3-5  
Sale of postage stamps (SOR/72-263), cancelling licences, reasons not given, appeal not provided, denial of natural justice, delegation of power, etc., 1:40-1  
Subject to Committee review in event of change to Crown corporation, 1:31  
*See also* Canadian Forces regulations
- Potatoes**, *see* Farm products regulations—Prince Edward Island
- Prairie Farm Rehabilitation Administration**, *see* Public Service regulations
- Prince Edward Island**, *see* Farm products regulations; Seeds regulations
- Prince Rupert, B.C.**, *see* Harbours Board regulations
- Privacy of Information Act**, extending to all federal institutions and regulated industries, 9:13
- Privy Council Office**, *see* Statutory instruments

**Procedure**

Agenda and procedure subcommittee, establishing, M. (Mr. W. Baker), 1:12, agreed to  
 Bills with regulatory powers, automatic referral, M. (Mr. Robinson), 1:8, agreed to  
 Committee, status after dissolution, 12:17  
 Counsel  
 Contracts renewed, 10:6  
 M. (Mrs. Holt), 12:14-5, agreed to  
 Questioning witnesses, 13:20-1; 14:7-8  
 Documents, printing in evidence, M., 7:67, agreed to  
 Election of Chairman and Vice Chairman, Ms. (Mr. Robinson, Mr. Bechard, Mr. W. Baker), 1:11-2, agreed to  
 Evidence, transcripts, corrections, 8:8-10  
 Evidence, transcripts, translation, altering syntax, etc., 3:9-11  
 Meetings, Committee empowered to meet during sittings and adjournments of Senate, 1:8  
 Members, briefing, 14:6-7  
 Ministers, power to call as witnesses subject to Crown privilege, 10:64-5  
 Orders of reference, enlarging, 10:7; 12:11-2  
 M. (Mr. W. Baker), 1:8, 32-6, agreed to  
 Printing, minutes and evidence, M. (Mr. Robinson), 1:12, agreed to  
 Publications, purchasing, M. (Mr. W. Baker), 1:12, agreed to  
 Questioning of witnesses, order of reference, keeping to, 14:6  
 Quorum, meeting and printing evidence without, M. (Mr. Bechard), 1:7, agreed to  
 Staff, addition of Mr. Peter Dobell, 12:15-6  
 Staff, M. (Mr. Bechard), 1:7, agreed to  
 Travel expenses  
 Counsel, M. (Mrs. Holt), 12:15, agreed to  
 Joint Chairman, M. (Mrs. Holt), 3:11-2, agreed to  
 Joint Chairman, M. (Senator Lafond), 12:14, agreed to  
 Witnesses, appearance before Committee, requesting, 11:23, 26-7, 33-4; 12:42-3

**Proclamation**, summoning Parliament to meet, Oct. 18/77  
 (SI/77-211), 14:14

**Protection of personal information regulations**, *see* Human rights regulations; Parole regulations

**Public Service regulations**

Health insurance regulations, revocation (SOR/78-594), 6:32-3; 15:41-2  
 Inventions (SOR/73-104), inventor required to express legal opinion on ownership, *ultra vires*, 1:46-7

**Prairie farm rehabilitation administration employees** (SOR/78-442), conflict with Public Service Employment Act, 10:15-6

Special appointments (SORs/76-219, 341, 77-18, 372, 452, 622, 623, 78-52, 97, 164, 263, 341, 701, 818, 895), Crown appointments, exclusion from Public Service Employment Act provisions, 12:53-8

Staff Relations Board regulations and rules of procedure (SOR/75-604), 7:25

Superannuation, Senate and House of Commons, counting of service (SOR/77-21), medical examination forms not prescribed by act, 14:24

**Quebec**

Separatism, FLQ kidnappers, return to Canada, 6:12  
*See also* Harbours Board regulations; VIA Rail Canada Inc.

**Queen's warehouses regulations**, *see* Customs regulations

**Radio regulations**

General, Part II, amdt. (SOR/77-430), 7:25  
 General, Part II, amdts. (SORs/78-244, 703), radio operators certificate, 11:31-5

**Railway regulations**

Advance payments (SOR/76-8), discrepancy in methods of payments to railway companies, 1:41-3  
 Passenger services, *see* VIA Rail Canada Inc.

**Regional development incentives regulations**

Amdt. (SOR/78-893), 12:38-40  
 Discretionary powers, 12:39

**Regulations**, *see* Appropriation acts; Legislation; Statutes of Canada; Statutory instruments

**Regulations, List of**

SOR/72-219	National parks, 10:48-50
SOR/72-263	Postal, 1:40-1
SOR/72-337	Narcotic control, 11:54
SOR/73-104	Public Service, 1:46-7
SOR/74-67	Harbours Board, 12:48-53
SOR/74-108	Farm products, 8:10-3
SOR/74-241	Pilotage, 10:26-32
SOR/74-415	Weights and measures, 1:45
SOR/75-222	Farm products, 14:15-8
SOR/75-332	Housing, 8:13-5
SOR/75-472	Oil and oil products, 10:51-2
SOR/75-604	Public Service, 7:25
SOR/76-8	Railway, 1:41-3
SOR/76-24	Gasoline excise tax, 1:43-4; 11:54-5
SOR/76-219	Public Service, 12:53-8
SOR/76-272	Farm products, 6:7-9
SOR/76-273	Anti-inflation, 14:24-5
SOR/76-274	Anti-inflation, 14:24-5
SOR/76-292	Farm products, 6:7-9
SOR/76-341	Public Service, 12:53-8
SOR/76-364	Loto Canada, 3:22-5
SOR/76-373	Farm products, 10:46-8
SOR/76-457	Farm products, 6:7-9
SOR/76-743	Harbours Board, 6:40
SOR/76-764	Seeds, 8:28-9
SOR/76-803	Fisheries, 14:18
SOR/77-18	Public Service, 12:53-8
SOR/77-21	Public Service, 14:24
SOR/77-50	Fisheries, 14:18
SOR/77-125	Food and drug, 14:21-3
SOR/77-160	Farm products, 8:38-42
SOR/77-271	Customs, 8:22-7
SOR/77-308	Harbours Board, 6:40
SOR/77-313	Food and drug, 5:29
SOR/77-324	Maple products, 8:15-21
SOR/77-325	Farm products, 6:7
SOR/77-346	Land, 1:47; 3:47-8; 10:39-40
SOR/77-349	Seeds, 12:44-8
SOR/77-362	Food and drug, 5:29
SOR/77-372	Public Service, 12:53-8
SOR/77-386	Customs, 8:47
SOR/77-395	Broadcasting, 10:32-9
SOR/77-411	Fisheries, 14:18-20
SOR/77-430	Radio, 7:25
SOR/77-452	Public Service, 12:53-8
SOR/77-465	Land, 1:47; 3:47-8; 10:39-40
SOR/77-469	Land, 1:47; 3:47-8; 10:39-40
SOR/77-490	Gasoline excise tax, 1:43-4; 11:54-5
SOR/77-521	Loto Canada, 3:22-5
SOR/77-560	Housing, 8:13-5
SOR/77-595	Royal Canadian Mounted Police, 14:24
SOR/77-602	Fisheries, 6:9-12
SOR/77-608	Grain, 6:6
SOR/77-620	Cultural property, 8:57-65
SOR/77-622	Public Service, 12:53-8
SOR/77-623	Public Service, 12:53-8

**Regulations, List of—Cont.**

- SOR/77-624 Transport, 7:36-45  
 SOR/77-634 Fisheries, 10:53-5  
 SOR/77-668 Loto Canada, 3:22-5  
 SOR/77-672 Customs, 8:42-7  
 SOR/77-684 Migratory birds, 5:21-4  
 SOR/77-713 Oil and oil products, 14:24-5  
 SOR/77-723 Income tax, 7:45-51  
 SOR/77-734 Hazardous products, 7:54-8  
 SOR/77-768 Fisheries, 8:21-2  
 SOR/77-769 Coal, 7:25-7  
 SOR/77-770 Coal, 7:25-7  
 SOR/77-791 Fisheries, 6:9  
 SOR/77-866 Wildlife area, 11:46-54  
 SOR/77-869 VIA Rail Canada Inc., 11:14-6; 13:15-7  
 SOR/77-870 Anti-inflation, 8:47-8  
 SOR/77-983 Unemployment insurance, 10:52-3  
 SOR/77-1048 Explosives, 8:30-8  
 SOR/77-1049 Explosives, 8:30-8  
 SOR/77-1056 Labour, 5:24-6  
 SOR/77-1058 Footwear quota review committee, 1:23-4, 39;  
     3:14-22; 7:13-20  
 SOR/77-1059 Footwear quota review committee, 1:23-4, 39;  
     3:14-22; 7:13-20  
 SOR/77-1068 Unemployment insurance, 7:28-9  
 SOR/77-1076 Pension, 7:58; 10:7-9  
 SOR/77-1080 Food and drug, 12:48  
 SOR/77-1085 Air transport, 11:29-31  
 SOR/77-1087 Farm products, 8:38-42  
 SOR/78-4 Land, 1:47; 3:47-8; 10:39-40  
 SOR/78-28 Harbours Board, 6:41  
 SOR/78-33 Harbours Board, 6:13  
 SOR/78-35 Harbours Board, 6:41  
 SOR/78-36 Harbours Board, 6:41  
 SOR/78-52 Public Service, 12:55-8  
 SOR/78-63 Income tax, 7:45-51  
 SOR/78-83 Grain, 3:32  
 SOR/78-85 Consular fees, 15:14  
 SOR/78-91 Fisheries, 7:58-63  
 SOR/78-95 Shipping, 3:32  
 SOR/78-97 Public Service, 12:55-8  
 SOR/78-111 Pension, 8:67  
 SOR/78-113 Hazardous products, 3:32; 12:58-60  
 SOR/78-124 Meteorological fees, 12:10-4  
 SOR/78-145 Human rights, 9:20; 12:42  
 SOR/78-159 Canadian Forces, 12:60-1  
 SOR/78-164 Public Service, 12:55-8  
 SOR/78-167 Seal protection, 10:9-12  
 SOR/78-174 Oil and oil products, 10:51-2  
 SOR/78-199 Destruction of paid cheques, 10:12-3  
 SOR/78-215 Customs, 10:13-4  
 SOR/78-218 Fisheries, 7:35  
 SOR/78-232 Income tax, 10:56-7  
 SOR/78-241 Housing, 5:26-8; 15:43-4  
 SOR/78-244 Radio, 11:31-5  
 SOR/78-249 Fisheries, 15:14  
 SOR/78-263 Public Service, 12:53-8  
 SOR/78-264 Farm products, 14:27-30  
 SOR/78-286 VIA Rail Canada Inc., 11:16-7, 26; 13:20, 26  
 SOR/78-304 Fisheries, 7:29-35  
 SOR/78-305 Land, 11:35-9  
 SOR/78-310 Customs, 8:67-70  
 SOR/78-311 Immigration, 8:48-57  
 SOR/78-331 Income tax, 7:51-4  
 SOR/78-341 Public Service, 12:53-8  
 SOR/78-352 Harbours Board, 6:34  
 SOR/78-353 Harbours Board, 6:34

**Regulations, List of—Cont.**

- SOR/78-354 Harbours Board, 6:34  
 SOR/78-355 Immigration, 8:48-57  
 SOR/78-358 Shipping, 8:65-7  
 SOR/78-367 Canadian International Development Agency,  
     12:21-8  
 SOR/78-403 Food and drug, 5:28-30  
 SOR/78-408 Wildlife area, 11:46-54  
 SOR/78-415 Enterprise development, 6:13-6  
 SOR/78-417 Water pollution, 3:33-4; 7:20-2  
 SOR/78-422 Food and drug, 10:14-5  
 SOR/78-424 Food and drug, 14:21  
 SOR/78-428 Parole, 6:16-28; 7:22-5  
 SOR/78-442 Public Service, 10:15-6  
 SOR/78-449 Income tax, 7:51-4  
 SOR/78-452 Harbours Board, 6:41  
 SOR/78-453 Harbours Board, 6:41  
 SOR/78-466 Wildlife area, 11:46-54  
 SOR/78-473 Air transport, 3:34-5  
 SOR/78-478 Food and drug, 3:35-7; 11:55  
 SOR/78-479 Grain, 7:58  
 SOR/78-482 Government land purchase, 3:37-9  
 SOR/78-483 Customs, 8:67-8  
 SOR/78-490 Migratory birds, 5:29-30  
 SOR/78-494 Parole, 6:16-28; 7:22-5  
 SOR/78-497 Harbours Board, 5:30-1; 15:37-40  
 SOR/78-503 Whaling, 3:39-40  
 SOR/78-505 Family allowances, 3:40  
 SOR/78-507 Water pollution, 3:40  
 SOR/78-508 Shipping, 3:40  
 SOR/78-516 Unemployment insurance, 3:40-1  
 SOR/78-524 Parole, 6:16-28; 7:22-5  
 SOR/78-525 Motor vehicle, 3:41  
 SOR/78-526 Harbours Board, 7:63-4  
 SOR/78-535 Land, 1:47; 3:47-8; 10:39-40  
 SOR/78-546 Customs, 8:67-9  
 SOR/78-554 Fisheries, 10:16-7  
 SOR/78-557 Royal Canadian Mounted Police, 7:64-5  
 SOR/78-558 Harbours Board, 6:28-32  
 SOR/78-563 Farm products, 3:41  
 SOR/78-581 Air transport, 5:32  
 SOR/78-591 Pension, 14:10  
 SOR/78-594 Public Service, 6:32-3; 15:41-2  
 SOR/78-598 Grain, 5:32  
 SOR/78-602 Immigration, 3:42-3  
 SOR/78-611 Immigration, 3:43-6; 15:30-7  
 SOR/78-612 Immigration, 3:43-6; 15:30-7  
 SOR/78-613 Immigration, 3:43-6; 15:30-7  
 SOR/78-614 Immigration, 3:43-6; 15:30-7  
 SOR/78-615 Immigration, 3:43-6; 15:30-7  
 SOR/78-616 Immigration, 3:43-6; 15:30-7  
 SOR/78-624 Immigration, 15:15-6  
 SOR/78-628 Parole, 6:16-28; 7:22-5  
 SOR/78-632 Harbours Board, 6:33  
 SOR/78-633 Harbours Board, 6:33  
 SOR/78-634 Harbours Board, 6:40  
 SOR/78-636 Veterans, 5:32-3  
 SOR/78-643 Royal Canadian Mounted Police, 10:19-21  
 SOR/78-665 Copyright, 12:28-31  
 SOR/78-666 Industrial design, 12:29-30  
 SOR/78-675 Immigration, 3:42-3  
 SOR/78-676 Immigration, 3:43-6; 15:30-7  
 SOR/78-677 Immigration, 3:43-6; 15:30-7  
 SOR/78-678 Immigration, 3:43-6; 15:30-7  
 SOR/78-679 Immigration, 3:43-6; 15:30-7  
 SOR/78-691 Transportation, 5:6, 18-21; 10:57-60  
 SOR/78-692 Land, 1:47; 3:47-8; 10:39-40

**Regulations, List of —Cont.**

- SOR/78-693 Transport Commission, 14:10-1  
 SOR/78-696 Immigration, 1:48  
 SOR/78-697 Customs, 7:65-6  
 SOR/78-701 Public Service, 12:55-8  
 SOR/78-703 Radio, 11:31-5  
 SOR/78-722 Customs, 7:66  
 SOR/78-744 Immigration, 14:11  
 SOR/78-745 Immigration, 14:11  
 SOR/78-755 Shipping, 11:55  
 SOR/78-759 Income tax, 12:32-3  
 SOR/78-765 Income tax, 12:33-5  
 SOR/78-767 Fishing and recreational harbours, 15:16-22  
 SOR/78-771 Airport, 1:39  
 SOR/78-777 Harbours Board, 6:33-4  
 SOR/78-778 Air transport, 11:55  
 SOR/78-792 Weights and measures, 11:40-1  
 SOR/78-804 Postal, 14:11-3  
 SOR/78-809 Unemployment insurance, 4:5-6, 21-4  
 SOR/78-810 Unemployment insurance, 11:41-3  
 SOR/78-814 Statutory instruments, 11:43  
 SOR/78-818 Public Service, 12:55-8  
 SOR/78-821 Excise and sales tax, 11:44  
 SOR/78-843 Shipping, 11:44  
 SOR/78-861 Agricultural products standards, 11:44-5  
 SOR/78-867 Fisheries, 11:44-6  
 SOR/78-868 Fisheries, 7:66  
 SOR/78-869 Fisheries, 12:35-7  
 SOR/78-878 Hospital insurance, 15:22  
 SOR/78-880 Pilotage, 10:22-7  
 SOR/78-886 Human rights, 12:38  
 SOR/78-893 Regional development incentives, 12:38-40  
 SOR/78-895 Public Service, 12:55-8  
 SOR/78-907 Motor vehicle, 7:66  
 SOR/78-921 Harbours Board, 6:39-40  
 SOR/78-922 Fisheries, 12:40  
 SOR/78-938 Immigration, 15:23-4  
 SOR/79-48 Pilotage, 15:44  
 SOR/79-51 Immigration, 15:22-4  
 SOR/79-51 Immigration, 15:22-4  
 SOR/79-70 Imports control list, 15:25-6  
 SOR/79-110 Wheat Board, 15:26  
 SOR/79-113 Statutory instruments, 15:26-7  
 SI/74-17 Housing, 8:13-5  
 SI/74-18 Housing, 8:13-5  
 SI/74-19 Housing, 8:13-5  
 SI/74-20 Housing, 8:13-5  
 SI/75-85 Judges Act (removal allowance) order, 10:40-6  
 SI/76-50 Farm products, 6:7-9  
 SI/76-53 Farm products, 6:7-9  
 SI/76-54 Farm products, 6:7-9  
 SI/76-56 Farm products, 6:7-9  
 SI/76-67 Farm products, 6:7-9  
 SI/77-65 Housing, 8:13-5  
 SI/77-66 Housing, 8:13-5  
 SI/77-67 Housing, 8:13-5  
 SI/77-68 Housing, 8:13-5  
 SI/77-208 Penitentiary, 14:13-4; 15:5-11, 14  
 SI/77-211 Proclamation, summoning Parliament, 14:14  
 SI/78-17 VIA Rail Canada Inc., 11:17-8, 26  
 SI/78-25 Supreme Court of Canada, 3:25-31; 10:45-6  
 SI/78-48 Supreme Court of Canada, 3:25-31; 10:45-6  
 SI/78-57 Customs, 10:60-2  
 SI/78-107 Judges Act (removal allowance) order, 10:40-6  
 SI/78-118 Customs, 8:67-9  
 SI/78-121 Customs, 10:21  
 SI/78-125 Meteorological fees, 12:10-4

**Regulations, List of —Cont.**

- SI/78-138 Customs, 7:66  
 SI/78-143 Motor vehicle, 7:66-7  
 SI/78-146 Gasoline excise tax, 5:33  
 SI/78-154 Customs, 10:21-2  
 SI/78-155 Human rights, 15:27-9  
 SI/78-165 Human rights, 15:27-9  
 SI/78-167 Customs, 10:21  
 SI/78-172 Farm products, 11:46  
 CFAO 57-1 Canadian Forces, 3:17-88

**Remission orders**, *see* Customs regulations; Farm products regulations; Gasoline excise tax regulations; Motor vehicle regulations

**Reports to both Houses**

- Airport regulations, zoning, 3:3-5  
 Footwear quota review committee regulations, 8:3-5  
 Postal regulations, rate increase by regulation under Financial Administration Act, 12:3-5  
 Quorum, staff, 1:4  
 Statutory instruments, criteria for reviewing, 1:4-5  
 Statutory instruments, inquiry parliamentary control and review of regulatory process, 9:3

**Revenue Department**

- Bulletins interpreting taxation policy having no legal effect, 2:22-3  
 Judicial reprimand by Vancouver court *re* Department persecution of local artist, 3:20

**Rhodesia**, *see* Immigration regulations**Riley, Hon. Senator Daniel A. (Saint John)**

- Computer operations, 1:26  
 Fisheries regulations, 2:16; 7:34; 12:36-7  
 Harbours Board, 6:30  
 Harbours Board regulations, 6:32-3, 37  
 Legislation, drafting, 2:15-6  
 Point of order, evidence, transcripts, 3:10  
 Postal regulations, 1:30-1  
 Review of statutory instruments, 1:26-31; 2:15-6; 3:10; 6:30-4, 37-8,  
 41-2; 7:20-1, 34; 11:8, 19-27; 12:18, 36-7, 43, 58; 13:14-5  
 Social insurance numbers, 1:26; 12:58  
 Statutory instruments, review of before promulgation, 1:29  
 VIA Rail Canada Inc., 11:19-25; 13:14-5  
 Water pollution regulations, 7:20-1

**Robinson, Mr. Ken (Toronto-Lakeshore; Parliamentary Secretary to Minister of National Health and Welfare)**

- Anti-inflation regulations, 8:47-8  
 Cultural property regulations, 8:64-5  
 Customs regulations, 8:24-6, 42, 45-7  
 Election as Vice Chairman, 1:12  
 Explosives regulations, 8:30-5  
 Farm products regulations, 8:10, 38  
 Fisheries regulations, 7:32, 58-9; 8:21  
 Footwear quota review committee regulations, 7:15-20  
 Immigration regulations, 8:55-6  
 Income tax regulations, 7:11-2, 49-51  
 Legislation, drafting, 2:10-4  
 Maple products regulations, 8:20-1  
 Parole regulations, 7:23-4  
 Point of order, evidence, transcripts, corrections, 8:9  
 Review of statutory instruments, 2:10-4, 18-9, 22-3; 7:11-2, 15-24,  
 32, 44-5, 49-51, 58-9; 8:9-10, 14, 20-1, 24-6, 29-35, 38, 42, 45-8,  
 55-7, 64-7, 70-1  
 Statutes of Canada, annual revision, 2:10-3  
 Statutory instruments, 2:14, 22-3; 8:24-6  
 Transport regulations, 7:44-5  
 Water pollution regulations, 7:20

- Ross, Mr. A.S.** (Principal Legal Adviser, Privy Council Office  
Review of statutory instruments, 4:10, 17
- Roy, Ms. Marianne** (President, Canadian Federation of Civil Liberties and Human Rights Associations)  
Review of statutory instruments, 9:11-3, 21, 25, 28-32
- Royal Canadian Mounted Police**, *see* Harbours Board regulations—  
Windsor Commission general by-laws; Human rights
- Royal Canadian Mounted Police regulations**  
Amdt. (SOR/78-557), delegation of governor in council powers, 7:64-5  
Burial of deceased members of force (SOR/78-643), 10:19-21  
Superannuation, Senate and House of Commons, counting of service, No. 2 (SOR/77-595), 14:24
- Rubin, Mr. Ken** (Consultant, Canadian Federation of Civil Liberties and Human Rights Associations)  
Review of statutory instruments, 9:13-7, 22-3, 26-30
- Saint John**, *see* Harbours Board regulations
- Sales tax regulations**, *see* Excise and sales tax regulations
- Saskatchewan**, *see* Farm products regulations; Pension regulations
- Seal protection regulations**, amdt. (SOR/78-167) discrepancies in translation, 10:9-12
- Seeds regulations**  
Amdt. (SOR/76-764), 8:28-9  
Prince Edward Island pedigreed seed order (SOR/77-349), definition, 12:44-8
- Senate Transport and Communications Committee**, *see* Fishing and recreational harbours regulations
- Senators**, *see* Public Service regulations; Royal Canadian Mounted Police regulations
- Sept Iles, Que.**, *see* Harbours Board regulations
- Sheep**, *see* Agricultural products standards regulations
- Shipping regulations**  
Northumberland Strait anchorage, amdt. (SOR/78-755), 11:55  
Rules of the road for Great Lakes (SOR/78-95), Shipping Act, 3:32  
Sealing ships construction, amdt. (SOR/78-358), metric conversion, notes appended to regulations, 8:65-7  
Ships deck watch, amdt. (SOR/78-508), 3:40  
Small vessel regulations, amdt. (SOR/78-843), futility, of 25¢ fee, 11:44  
*See also* Anti-inflation regulations—Trucking; Water pollution regulations
- Small businesses**, *see* Income tax regulations
- Social insurance numbers**  
Computers, data banks, access, invasion of privacy, etc., 9:16, 19-20  
Use for other than social services programs, becoming national identity card, computerized files, etc.  
Banks, 9:16  
Committee intention to study, 1:32; 12:58  
Ottawa Public Library, 1:24-6  
*See also* Air transport regulations—Air carrier; Canadian Forces regulations; Immigration regulations
- Spongale, Mr. M.S.** (Manager, Regulations and Enforcement, Fishing Services Directorate, Environment Department)  
Review of statutory instruments, 4:6-20
- Sport fishing**, *see* Fisheries regulations
- Sports**, “Canada’s hosting policy, sports events guidelines”, 5:6-8
- Statute Revision Commission**, 2:24
- Statutes of Canada**, miscellaneous statute law amendment program, annual revision of anomalies, corrections, etc., Committee proposals, 1:44-6  
Justice Department role, 2:10-3
- Statutory instruments**  
Amendment by regulations, reluctance of departments to amend statutes, 8:69  
Attorney General, conflict with role as justice minister, 10:43-4  
Australia  
Baldwin, Mr., trip, report, 9:7-11; 12:19-21; 12A:1-3  
Definition, 5:15  
Disallowance, 11:11-2  
Drafting procedures, 10:18-9  
Parliamentary reports, 5:11-2; 10:65  
Senate, terms of reference, 5:13-7; 9:8-9  
Bermuda, legislation, 2:21  
British Columbia ministry, 3:12  
Business Council on National Issues study, 1:27  
Committee, orders of reference, *vires*, establishing, 8:24-7  
Computers, use of to document cases where review clause omitted, 2:21-2  
Conflict, doctrine of paramountcy, etc., 5:21  
Consolidation of regulations, codifying and publishing, 1:37-8; 5:33  
Definition, 1:24; 2:13-7  
Committee acceptance, 2:17-8; 12:11-2; 15:40-1  
“Made in the exercise of a legislative power”, 2:20  
Delegation and subdelegation of power, *see* Air transport regulations; Explosives regulations; Fisheries regulations; Harbours Board regulations; Postal regulations; Royal Canadian Mounted Police regulations; Weights and measures regulations  
Departments not complying with Committee requests, listing, 10:19  
Disallowance, appeals to cabinet, etc., 4:17-8  
Discretionary power  
Use of “may”, 10:17-8  
*See also* Airport regulations; Customs regulations; Farm products regulations; Fisheries regulations; Fishing and recreational harbours regulations; Footwear quota review committee regulations; Housing regulations; Human rights regulations; Judges Act (removal allowance) order; Parole regulations; Postal regulations; Regional development incentives regulations  
Drafting, language, use of “he”, 15:25  
Drafting, language, use of licence/permit, 10:16-7  
Economic Council study, referral by first ministers conference, Oct. 30-Nov. 1/78, 1:24-5, 28, 37  
Enabling power, citing in published regulations, 3:40-1  
Excessive regulating, costs, 3:13  
Fees, levies, tariffs, etc., *see* Broadcasting regulations; Copyright regulations; Consular fees regulations; Customs regulations; Farm products regulations; Harbours Board regulations; Industrial design regulations; Meteorological fees regulations; VIA Rail Canada Inc.—Supply and services minister authority to prescribe fees order  
Inquiry, parliamentary control and review of regulatory process, report to both Houses, 9:3  
International agreements, implementing, *see* Fisheries regulations; Transport regulations  
Justice Department review procedures, 2:17-9  
Legislation by regulations, *see* Copyright regulations; Fishing and recreational harbours regulations; Industrial design regulations; Postal regulations; VIA Rail Canada Inc.—Establishment  
Manufacturers Association report, 1:27

**Statutory instruments—Cont.**

New Zealand, Mr. Baldwin's trip, 9:7

Notes, guidelines, etc., insertion in regulations, of no legal effect  
Interpretation of policy by departments open to proper review  
procedures, 2:22-4

*See also* Air transport regulations; Cultural property regulations;  
Fishing and recreational harbours regulations; Revenue  
Department

Ontario

Residential Tenancies Bill, guidelines available to public, 3:47  
*See also* Wildlife area regulations

Privy Council Office study, 1:25, 28

Public servants, liability from abuse of privileges, U.S. legislation,  
3:12-3; 10:63-6

Registration and publication in *Canada Gazette*

Delays, 8:70-1

Exemptions, *see* Human rights regulations; Statutory instruments  
regulations; VIA Rail Canada Inc.—Supply and services  
minister authority to prescribe fees order; Weights and  
measures regulations

Use of before official date, *see* Income tax regulations—  
Amendments

*See also* Fisheries regulations

Regulations, government agencies, boards, etc., made on  
recommendation of privy councillor, 14:25-6

Retroactive, *see* Anti-inflation regulations; Hazardous products  
regulations; Income tax regulations; Loto Canada regulations

Review of, 1:11-49; 1:5-25; 3:9-49; 4:5-24; 5:6-35; 6:6-43; 7:7-73;  
8:8-71; 9:7-33; 10:6-66; 11:5-56; 12:7-62; 13:4-32; 14:5-30;  
15:5-45

Criteria, report to both Houses, 1:4-5

Order of reference, enlarging, 1:29, 32-6  
M. (Mr. W. Baker), 1:8, 36

Proposed regulations during committee stage of legislation, 1:28;  
2:18; 4:5; 11:9

Regulations before promulgation, 1:28-9; 2:14-5

*See also* Legislation

Search warrants, rights of entry without, etc., *see* Farm products  
regulations—Saskatchewan

Status as, *see* Footwear quota review committee regulations;  
Human rights regulations

Taxation by regulation, *see* Income tax regulations—Small  
businesses

Translations, discrepancies, 3:32-3; 5:24-6; 6:23; 10:10-5, 21, 46-8,  
52-3, 56-7, 61-2; 12:58-60; 15:38-9

Treasury Board guidelines, use of to avoid Committee scrutiny of  
regulations, 15:42-3

*Ultra vires*, *see* Broadcasting regulations; Food and drug  
regulations; Gasoline excise tax regulations; Harbours Board  
regulations; Land regulations; Parole regulations; Public Service  
regulations

United Kingdom

Attorney General, role, 5:14-5

Definition, 5:15

Parliamentary reports, 5:11-2, 34

Terms of reference, procedure, etc., 5:11-3

United States congressional committee, 5:13-4; 10:63  
Committee trip, proposed March 1979, 10:62-3; 11:5-12; 12:15-6;  
14:9-10; 15:13

Consultations, 3:12-3

Role, 11:8-9

United States legislation, *see above* Public servants

*See also* Appropriation acts; Cabinet

**Statutory Instruments Act**, *see* Fisheries regulations—Department  
procedures

**Statutory instruments regulations**

Amdts. (SOR/78-814), 11:43

Amdt. (SOR/79-113), Northern Pipeline Act, exempting certain  
provisions from publication in *Canada Gazette*, 15:26-7

**Strawberries**, *see* Farm products regulations

**Supplementary Retirement Benefits Act**, *see* Pension regulations

**Supply and services minister**, *see* VIA Rail Canada Inc.

**Supply bills**, *see* Appropriation acts

**Supreme Court of Canada**, designating as a department (SIs/78-25,  
48), conflicts with independence of judiciary, 3:25-31; 10:45-6

**Switzerland**, *see* Human rights

**Taborek, Mr. R.** (Director, Railway Transport Development Division,  
Transport Department)

Review of statutory instruments, 13:4, 8-10, 16-20, 23-9

**Tariffs**, *see* Customs regulations

**Taxation**, *see* Excise and sales tax regulations; Income tax regulations;  
Revenue Department

**Technical assistance regulations**, *see* Canadian International  
Development Agency regulations

**Territorial lands regulations**, *see* Land regulations

**Tires**, *see* Transport regulations

**Transport Commission regulations**

Revised general orders, 1965, amdt. (SOR/78-693), 14:10-1  
*See also* VIA Rail Canada Inc.

**Transport regulations**

International agreements, implementing, 15:45

Tire safety (SOR/77-624), Motor Vehicle Tire Safety Act, conflict  
with amendments to Motor Vehicle Safety Act, etc., 7:36-45

*See also* Air transport regulations; Shipping regulations

**Treasury Board**, *see* Appropriation acts; Human rights; Human  
Rights Act

**Trucking industry**, *see* Anti-inflation regulations

**Turkeys**, *see* Farm products regulations

**Unemployment countermeasures**, employment tax credit program, *see*  
Income tax regulations

**Unemployment insurance regulations**

Amdts.

(SOR/77-983), discrepancy in translation, 10:52-3

(SOR/78-516), use of statutory authority, 3:40-1

(SOR/78-809), insurable employees, exceptions, 4:5-6, 21-4

(SOR/78-810), application of regional vs single national rate,  
11:41-3

Collection of premiums (SOR/77-1068), 7:28-9

**United Kingdom**, *see* Custom regulations—British preferential tariff;  
Statutory instruments

**United States**, *see* Harbours Board regulations; Statutory instruments

**VIA Rail Canada Inc.**

Abandonment of rail service, 13:6, 9-10, 19-20

Bus service replacing, authority, 13:21-2

Agreements with CNR, CP Rail, 13:19, 24-5

Establishment by regulation, use of appropriation act, etc.,  
11:15-21; 13:5-7, 18, 22-3

Establishment, ownership, etc., 11:18-20; 13:5-6

Mandate, responsibilities, etc., 13:5, 8

New Brunswick, 13:14-5

**VIA Rail Canada Inc.—Cont.**

Newfoundland, 13:8-9  
Ontario, 13:9-10  
Passenger services adjustment assistance regulations  
(SOR/77-869), 11:14-6; 13:15-7  
Passenger services contract regulations (SOR/78-286), 11:16-7, 26;  
13:20, 26  
Quebec, Gaspe peninsula, 13:11-3  
Quebec, Lac St. Jean, 13:22  
Stock purchasing authority, 11:20-3; 13:13  
Subsidies claimed by CNR, CP Rail, 13:24-6  
Supply and services minister authority to prescribe fees order  
(SI/78-17), service charges, registration and publication in  
*Canada Gazette* not automatic, etc., 11:17-8, 26  
Ticket pricing, 13:26-8  
Transport Commission, authority, role, etc., 11:21-4; 13:5, 19-20  
Union agreements, combining, 11:23-5; 13:6-7, 17, 29-32

**Vancouver**, *see* Harbours Board regulations; Revenue Department

**Veterans regulations**, veterans treatment, amdt. (SOR/78-636),  
5:32-3

**Victoria, B.C.**, *see* Canadian Broadcasting Corporation

**Visas**, *see* Immigration regulations

**Vitamins**, *see* Food and drug regulations

**Volkswagen remission order**, *see* Motor vehicle regulations

**Wages and salaries**, *see* Human rights regulations

**Water pollution regulations**

Arctic shipping pollution prevention, amdt. (SOR/78-507), 3:40  
Arctic waters experimental (SOR/78-417), 3:33-4; 7:20-2

**Weather forecasting**, *see* Meteorological fees regulations

**Weights and measures regulations**

Amdt. (SOR/74-415), mechanic/repairmen giving opinions on  
matters of law, 1:45  
Amdt. (SOR/78-792), subdelegation by minister, publication and  
registration exemptions, 11:40-1

**Whaling regulations**, amdt. (SOR/78-503), 3:39-40

**Wheat Board regulations**, amdt. (SOR/79-110), 15:26

**Wildlife area regulations**, permit system (SOR/77-866, amended by  
SORs/78-408, 466), conferring powers of police constable upon  
wildlife area officer, etc., 11:46-54

**Windsor, Ont.**, *see* Harbours Board regulations

**Zimbabwe Rhodesia**, *see* Immigration regulations











BINDING SECT. NOV 24 1980

Government  
Publications

